

CA1
XY2
- 87C51
SENATE *ap-2*

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, June 30, 1987

Joint Chairmen:

Hon. Arthur Tremblay, Senator

Chris Speyer, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mardi 30 juin 1987

Coprésidents:

L'hon. Arthur Tremblay, sénateur

Chris Speyer, député

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Special
Joint Committee of the Senate and of the House of
Commons on*

The 1987 Constitutional Accord

*Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte
spécial du Sénat et de la Chambre des communes
sur*

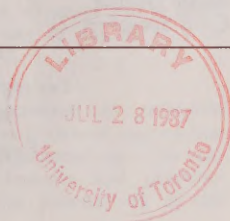
L'entente constitutionnelle de 1987

RESPECTING:

Organization meeting

CONCERNANT:

Réunion d'organisation



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE
AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE
1987 CONSTITUTIONAL ACCORD

Joint Chairmen:

Hon. Senator Arthur Tremblay
Chris Speyer, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau
Arthur Tremblay—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Suzanne Blais-Grenier
Albert Cooper
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet
Chris Speyer—(12)

(Quorum 8)

André Reny

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES SUR L'ENTENTE
CONSTITUTIONNELLE DE 1987

Coprésidents:

L'hon. sénateur Arthur Tremblay
Chris Speyer, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau
Arthur Tremblay—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Suzanne Blais-Grenier
Albert Cooper
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet
Chris Speyer—(12)

(Quorum 8)

Les cogreffiers du Comité

André Reny

Eugene Morawski

ORDER OF REFERENCE OF THE SENATE

Extract from Minutes of Proceedings of the Senate, June 17, 1987:

Ordered,—That Order No. 8 on the Orders of the Day be brought forward.

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Doody.

That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee to consider and report on the "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987 by the First Ministers of Canada", copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987;

That twelve Members of the House of Commons and five Members of the Senate be the Members of the Special Joint Committee, such Members on the part of the Senate to be designated no later than seven sitting days after the adoption of this motion;

That the Committee have power to appoint from among its Members such sub-committees as may be deemed advisable and to delegate to such sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the Senate;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have power to send for persons, papers and records and to examine witnesses and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting as it deems appropriate of any or all of its proceedings or of proceedings of its sub-committees, pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons;

That the Committee submit its report not later than September 14, 1987, provided that, if the Senate is not sitting, the report will be deemed submitted on the day such report is deposited with the Clerk of the Senate;

That substitution be authorized for Members from the House of Commons from a list of alternates to be provided to the Joint Chairmen of the Special Joint Committee by a representative of each party at the first meeting of the Committee, such list of alternates to contain no more than twice the number of Members of the House of Commons who are Members of the Special Joint Committee representing each party in the House;

That the quorum of the Committee be eight Members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when six

ORDRE DE RENVOI DU SÉNAT

Extraits des procès-verbaux du Sénat du 17 juin 1987:

Ordonné,—Que l'article n° 8 à l'Ordre du jour soit avancé.

Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Doody.

Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour former un comité mixte spécial pour faire une étude et présenter un rapport sur l'«Entente constitutionnelle de 1987 signée à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada», dont des copies ont été déposées au Sénat et à la Chambre des communes le 3 juin 1987;

Que le comité spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs et que les sénateurs membres du comité soient désignés au plus tard sept jours après l'adoption de la présente motion;

Que le comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement au Sénat;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 14 septembre 1987. Toutefois, si le Sénat ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier du Sénat;

Que les députés membres du comité puissent se faire remplacer par des substituts figurant sur une liste de substituts fournie aux coprésidents du comité mixte spécial par un représentant de chaque parti lors de la première séance du comité, et que ladite liste de substituts contienne au plus deux fois le nombre de députés membres du comité mixte spécial représentant chaque parti à la Chambre;

Que le quorum soit fixé à huit membres du comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une autre décision, à condition que les deux Chambres soient représentées et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à

Members are present so long as both Houses are represented; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

Therefore, the motion was resolved in the affirmative.

entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

En conséquence, la motion est adoptée.

ORDERS OF REFERENCE OF THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, June 16, 1987

The House resumed debate on the motion of Mr. Hnatyshyn, seconded by Mr. Merrithew,—That a Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons be appointed to consider and report on the “1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987, by the First Ministers of Canada”, copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987;

That twelve Members of the House of Commons and five Members of the Senate be the Members of the Special Joint Committee, such Members on the part of the House of Commons to be designated no later than seven sitting days after the adoption of this motion;

That the Committee have the power to appoint from among its Members such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the House;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House of Commons;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, and to examine witnesses and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting, as it deems appropriate, of any or all of its proceedings or of proceedings of its sub-committees, pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons;

That the Committee submit its report not later than September 14, 1987, provided that, if the House is not sitting, the report will be deemed submitted on the day such report is deposited with the Clerk of the House of Commons and with the Clerk of the Senate;

That substitutions be authorized, for Members from the House of Commons, from a list of alternates to be provided to the Joint Chairmen of the Special Joint Committee by a representative of each party at the first meeting of the Committee, such list of alternates to contain no more than twice the number of Members of the House of Commons who are Members of the Special Joint Committee representing each party in the House;

That the quorum of the Committee be eight Members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when six Members are present so long as both Houses are represented; and

ORDRES DE RENVOI DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 16 juin 1987

La Chambre reprend le débat sur la motion de M. Hnatyshyn, appuyé par M. Merrithew,—Qu'un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes soit établi pour faire une étude et présenter un rapport sur l'«Entente constitutionnelle de 1987 signée à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada», dont des copies ont été déposées au Sénat et à la Chambre des communes le 3 juin 1987;

Que le Comité spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs, et que les députés membres du Comité soient désignés au plus tard sept jours de séance après l'adoption de la présente motion;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances de la Chambre des communes et les périodes d'ajournement;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 14 septembre 1987. Toutefois, si la Chambre ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier de la Chambre des communes et du Greffier du Sénat;

Que les députés membres du Comité puissent se faire remplacer par des substituts figurant sur une liste de substituts fournie aux coprésidents du Comité mixte spécial par un représentant de chaque parti lors de la première séance du Comité, et que ladite liste de substituts contienne au plus deux fois le nombre de députés membres du Comité mixte spécial représentant chaque parti à la Chambre;

Que le quorum soit fixé à huit membres du Comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une autre décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

That a message be sent to the Senate requesting that House to unite with this House for the above purpose, and to select, if the Senate deems it to be advisable, five Members to act on the proposed Special Joint Committee.

Friday, June 26, 1987

ORDERED.—That the following Members do compose the Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord.

Members

Blais-Grenier
Cooper
Daubney
Duguay
Friesen
Hamelin
Jewett
Kaplan
Nystrom
O'Neil
Ouellet
Speyer—(12)

ATTEST

MICHAEL B. KIRBY

For the Clerk of the House of Commons

Qu'un message soit envoyé au Sénat le priant de se joindre à la Chambre pour les fins susmentionnées et de choisir, s'il le juge opportun, cinq sénateurs pour le représenter audit Comité mixte spécial.

Le vendredi 26 juin 1987

IL EST ORDONNÉ.—Que le Comité mixte spécial sur l'entente constitutionnelle de 1987 soit composé des députés dont les noms suivent:

Membres

Blais-Grenier
Cooper
Daubney
Duguay
Friesen
Hamelin
Jewett
Kaplan
Nystrom
O'Neil
Ouellet
Speyer—(12)

ATTESTÉ

Pour le Greffier de la Chambre des communes

MICHAEL B. KIRBY

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 30, 1987

(1)

[Text]

The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord met, this day at 11:20 o'clock a.m., in Room 256-S of the Centre Block, for the purpose of organization.

Members of the Committee present:

Representing the Senate: The Honourable Senators Derek Lewis, Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Representing the House of Commons: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Other Members present: Warren Allmand, Jean-Robert Gauthier.

In attendance: From the Library of Parliament: Bruce Carson, Jacques Rousseau and Louis Massicotte, Researchers.

The Joint Clerks of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

On motion of the Honourable Brenda M. Robertson, the Honourable Arthur Tremblay was elected as Joint Chairman of the Committee.

The Honourable Arthur Tremblay took the Chair.

On motion of Charles Hamelin, Chris Speyer was elected as Joint Chairman of the Committee.

Chris Speyer took the Chair.

On motion of Leo Duguay, it was agreed,—That the Committee request the services of Research Staff from the Library of Parliament to assist in its work.

On motion of the Honourable Brenda M. Robertson, it was agreed,—That the Committee print the number of copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence* established by the Board of Internal Economy, as well as a further 1,000 copies at the Committee's own expense.

Leo Duguay moved,—That either or both Joint Chairmen and 7 other Members, appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations, do compose the Sub-Committee on Agenda and Procedure provided that the Government and Opposition of both Houses be represented.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Lawrence O'Neil, it was agreed,—That, at the discretion of the Joint Chairmen, reasonable travelling and living expenses, as determined by the Speaker, be paid to witnesses invited to appear before the

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 JUIN 1987

(1)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial de l'entente constitutionnelle de 1987 tient, aujourd'hui à 11 h 20, dans la pièce 256-S de l'Édifice du centre, sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents:

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Derek Lewis, Raymond-J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Représentant la Chambre des communes: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Autres députés présents: Warren Allmand, Jean-Robert Gauthier.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Bruce Carson, Jacques Rousseau et Louis Massicotte, chargés de recherche.

Les cogefferis du Comité président l'élection des coprésidents.

Sur motion de l'honorable Brenda M. Robertson, l'honorable Tremblay est élu coprésident du Comité.

L'honorable Arthur Tremblay occupe le fauteuil.

Sur motion de Charles Hamelin, Chris Speyer est élu coprésident du Comité.

Chris Speyer occupe le fauteuil.

Sur motion de Leo Duguay, il est convenu,—Que le Comité obtienne les services du personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement pour l'aide dans ses travaux.

Sur motion de l'honorable Brenda M. Robertson, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer le nombre d'exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages* qu'autorise le Bureau de régie interne, ainsi que 1,000 autres exemplaires aux frais du Comité.

Leo Duguay propose,—Que l'un ou l'autre des coprésidents ou les deux à la fois, ainsi que sept autres membres désignés par les coprésidents après les consultations d'usage, forment le Sous-comité du programme et de la procédure, à condition que le gouvernement et l'Opposition des deux Chambres soient représentés.

Après débat, la motion est mise aux voix et adoptée.

Sur motion de Lawrence O'Neil, il est convenu,—Que, à la discrétion des coprésidents, les témoins invités à comparaître devant le Comité soient remboursés des frais de déplacement et de séjour suivant le barème établi par

Committee, and that for such payment of expenses a limit of 2 representatives per organization be established.

André Ouellet moved,—That the Joint Clerks, after consultations with the Sub-Committee on Agenda and Procedure, advertise in the major newspapers throughout Canada and representative minority language newspapers, for the purpose of inviting written submissions or requests to appear and that a deadline of July 22, 1987 be established to receive these submissions and requests.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of David Daubney, it was agreed,—That the full proceedings of the Committee or any of its Sub-Committees be broadcast via television and radio by the House of Commons Broadcasting Service pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons.

Charles Hamelin moved,—That, at the discretion of the Joint Chairmen, the Sub-Committee on Agenda and Procedure be empowered to hire the services of professional staff as required.

After debate, Robert Kaplan moved,—That the motion be amended by adding immediately before the word “professional” the word “bilingual”.

After debate, the amendment was, by unanimous consent, withdrawn.

And the question being put on the main motion, it was agreed to.

At 12:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski

André Reny

Joint Clerks of the Committee

le président de la Chambre; et ce à raison de deux représentants tout au plus par organisme.

André Ouellet propose,—Que les cogreffiers, après consultation avec le Sous-comité du programme et de la procédure, fassent paraître dans les principaux journaux du pays et dans certains journaux des minorités linguistiques, invitant les membres du public à faire parvenir leurs conclusions écrites ou des demandes de comparution devant le Comité; et que la date limite pour faire tenir ces conclusions ou demandes soit fixée au 22 juillet 1987.

Après débat, la motion est mise aux voix et adoptée.

Sur motion de David Daubney, il est convenu,—Que toutes les délibérations du Comité ou de l'un de ses sous-comités soient télévisées et radiodiffusées par le Service de radio-télédiffusion de la Chambre des communes conformément aux principes et aux pratiques qui régissent la radiofusion des délibérations de la Chambre des communes.

Charles Hamelin propose,—Que, à la discrétion des coprésidents, le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à retenir les services de professionnels, au fur et à mesure des besoins.

Après débat, Robert Kaplan propose,—Que la motion soit modifiée en ajoutant à la suite du mot «professionnels», le mot «bilingues».

Après débat, l'amendement est retiré à l'unanimité.

La motion principale est mise aux voix et adoptée.

À 12 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Eugene Morawski

André Reny

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, June 30, 1987

• 1117

Le cogreffier du Comité (M. Reny): À l'ordre!

Honorables sénateurs, mesdames et messieurs les députés, en ma qualité de cogreffier du Comité, il est de mon devoir d'ouvrir la séance.

Conformément à l'article 69 du Règlement, le premier point à l'ordre du jour est l'élection d'un coprésident représentant le Sénat. Je suis prêt à recevoir les motions à cet effet.

Senator Robertson: Representing the Senate, I move that Senator Tremblay be the joint chairman.

Motion agreed to.

Le cogreffier (M. Reny): Conformément à l'article 69 du Règlement, je déclare le sénateur Tremblay dûment élu coprésident du Comité et je l'invite à prendre le fauteuil.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je remercie les membres du Comité de la confiance qu'ils me manifestent en me choisissant coprésident de ce Comité avec une aussi admirable unanimité. Je souhaite que la même harmonie règne au cours de nos travaux. Ce sera la meilleure garantie qu'ils aboutiront à des résultats positifs. Merci bien.

The Joint Clerk of the Committee (Mr. Eugene Morawski): Our next item of business is the election of a co-chairman from the House. I am prepared to receive motions to that effect.

• 1120

Monsieur Hamelin.

M. Hamelin: Je propose que M. Chris Speyer soit élu coprésident de ce Comité mixte spécial sur l'entente constitutionnelle de 1987.

M. Duguay: J'appuie cette motion.

Le cogreffier (M. Morawski): M. Hamelin, appuyé par M. Duguay, propose que M. Chris Speyer soit élu coprésident du Comité. Le Comité est-il d'accord?

La motion est adoptée.

Le cogreffier (M. Morawski): Je déclare M. Speyer dûment élu et je l'invite à prendre le fauteuil.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Ladies and gentlemen, thank you very much for the vote of confidence. I will do everything I can to be fair. I hope there will be maximum co-operation. The subject-matter we are about to embark upon is probably the most interesting any of us can imagine, so I look forward to co-operation throughout the summer.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 30 juin 1987

The Joint Clerk of the Committee (Mr. Reny): Order, please!

Honourable senators, ladies and gentlemen, members of the House, as joint clerk of the committee, it is my duty to open the meeting.

In accordance with regulation 69, our first order of business is the election of a joint chairman representing the Senate. I am ready to receive motions to that effect.

Le sénateur Robertson: Pour représenter le Sénat, je propose que le sénateur Tremblay soit coprésident.

La motion est adoptée.

The Joint Clerk (Mr. Reny): In accordance with clause 69 of the Standing Orders, I declare Senator Tremblay elected joint chairman of the committee and I invite him to take the Chair.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I thank the members of the committee for giving me their confidence by choosing me as co-chairman of the committee with such admirable unanimity. I do hope that same harmony will prevail in the course of our work, so that it may produce positive results. Thank you very much.

Le cogreffier du Comité (M. Eugene Morawski): Nous devons maintenant élire un coprésident pour la Chambre. J'attends les motions à cet effet.

Mr. Hamelin.

Mr. Hamelin: I propose that Mr. Chris Speyer be elected co-chairman of this special joint committee on the 1987 Constitutional Accord.

Mr. Duguay: I second the motion.

The Joint Clerk (Mr. Morawski): Mr. Hamelin, seconded by Mr. Duguay, propose that Mr. Chris Speyer be elected co-chairman of the committee. Is the committee in agreement?

Motion agreed to.

The Joint Clerk (Mr. Morawski): I declare Mr. Speyer duly elected and I invite him to take the chair.

Le coprésident (M. Speyer): Mesdames et messieurs, merci beaucoup pour cette marque de confiance. Je ferai tout mon possible pour être équitable, et j'attends de tous une coopération maximum. Le sujet auquel nous allons nous attaquer est probablement un des plus intéressants qu'on puisse imaginer et je m'attends donc au plus grand esprit de coopération pendant tout l'été.

[Text]

I wonder if we could address the matters, in order, that are on our agenda.

First there is the matter of staff from the Library of Parliament.

Mr. Duguay: I move that the committee request the services of research staff from the Library of Parliament to assist in its work.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Moving on to item 5, the *Minutes of Proceedings and Evidence*, before anybody moves a motion may I acquaint you with what happened in the past. I know that Mr. Nystrom was a member of the committee, among others.

At the past constitutional committee it had been agreed that 5,000 copies of the committee's proceedings be printed. Normally, 550 copies of the *Minutes of Proceedings and Evidence* in the ordinary course of things are printed. This 1,000 is in addition to the 550.

We found from experience, I am advised by the clerk, that there was a necessity to discard a tremendous number of copies because we ordered too many. The proposal is 1,000 copies of the committee's proceedings; but, if at any point in time that is not sufficient, then I do not think there would be any disagreement that we could print more. That is by way of an explanation, and if there are any comments then I would invite them.

Senator Robertson: I move that the committee print the number of copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence* established by the Board of Internal Economy, as well as a further 1,000 copies at the committee's own expense.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Item 6 on the agenda is the Subcommittee on Agenda and Procedure. I think this is going to be very important because a lot of us are going to be away during the course of the summer. I hope, as I said before, that there is a maximum of co-operation, and perhaps some consensus can be arrived at here on the formation of the subcommittee.

Mr. Kaplan, you spoke to me informally before, and I would like to hear what you have to say. Also, Mr. Nystrom has some views on this. Perhaps we could discuss it now to see if we can reach a consensus.

Mr. Kaplan: I want then to begin by making the point in a joint committee that one has to consider the number of senators and the number of members from which one could draw this committee. On that basis, it is obvious that the Official Opposition is considerably more numerous than the NDP, even when considering the composition of usual committees within the House of Commons, where we are more numerous in any event, but considerably more when the propriety of a steering committee on a joint committee is being considered.

[Translation]

Peut-être pourrions-nous régler toutes ces questions dans l'ordre où elles apparaissent à l'ordre du jour.

Pour commencer, le personnel de la Bibliothèque du Parlement.

M. Duguay: Je propose que le Comité fasse appel aux services documentaires de la Bibliothèque du Parlement pour l'aider dans ses travaux.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Speyer): Passons au point 5; l'impression de *Procès-verbaux et témoignages*; mais avant d'écouter une première motion, j'aimerais vous expliquer ce qui s'est fait jusqu'à présent. Je sais que M. Nystrom, entre autres, était membre du Comité.

Le Comité constitutionnel précédent avait décidé que 5,000 exemplaires des procès-verbaux du Comité seraient imprimés. D'ordinaire, pour les comités on imprime 550 exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages*.

Le greffier me dit qu'avec le temps on avait fini par jeter un très grand nombre d'exemplaires parce que nous en avions commandés trop. On nous propose donc de faire imprimer 1,000 exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages* du Comité. Toutefois, si ce nombre s'avère insuffisant, je pense que personne ne s'opposerait à ce qu'on en fasse imprimer plus. Voilà une explication, si vous avez des observations je les écouterai avec plaisir.

Le sénateur Robertson: Je propose que le Comité fasse imprimer le nombre d'exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages* fixés par la Régie interne plus 1,000 exemplaires aux frais du Comité.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Speyer): Le point 6 de l'ordre du jour porte sous le Sous-comité du programme et de la procédure. A mon avis, cela sera très important parce que nombre d'entre nous seront absents pendant l'été. Comme je l'ai déjà dit, je m'attends au plus grand esprit de coopération de la part de tous, et peut-être pourrions-nous nous mettre d'accord sur la constitution du sous-comité.

Monsieur Kaplan, vous m'avez parlé plus tôt, et j'aimerais entendre ce que vous avez à dire. Il y a également M. Nystrom qui a une opinion à ce sujet. Peut-être pourrions-nous en discuter tout de suite et essayer de nous mettre d'accord.

M. Kaplan: Pour commencer, je tiens à observer qu'un comité mixte doit tenir compte des sénateurs et des députés qui sont nécessaires pour constituer l'effectif. Partant, il est évident que l'opposition officielle est beaucoup plus nombreuse que le NPD, même au sein des comités ordinaires de la Chambre où, de toute façon nous sommes plus nombreux. Mais cette considération est encore plus importante, dans le cas d'un comité directeur d'un comité mixte.

[Texte]

I therefore have two submissions to make: first, that our contingent on the subcommittee be larger than that of the NDP; second, that it include a representative or representatives of both the House of Commons and the Senate.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Mr. Nystrom.

• 1125

Mr. Nystrom: In the very co-operative nature that my friend, Bob Kaplan, mentioned, that the Liberals are more numerous than the NDP in the House, I might suggest we have a steering committee that reflects the most recent Gallup poll. Therefore we would have 40% of it. Maybe we will go to Angus Reid, not Gallup poll.

Pauline and I certainly agree with that proposal. It makes sense. We have a number of Liberals from the other place here, and they should be reflected on the steering committee.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Mr. Nystrom. Mr. Duguay.

Mr. Duguay: Mr. Chairperson, just concurring with that suggestion, I will move that either or both the joint chairmen and seven other members appointed by the joint chairmen, after the usual consultations, compose the Subcommittee on Agenda and Procedure, provided that the government and opposition of both Houses be represented.

Mr. Ouellet: When you say seven, would that mean there would be four representatives of the government, two from the Liberals, one MP and one senator, and one NDP?

Mr. Duguay: That is right.

Mr. Ouellet: I think that is all right with us; certainly.

Ms Jewett: Mr. Chairman, I wonder why raising it to seven. It seems to me we agreed there would be one Liberal from the Senate and one Liberal from the House and one New Democrat from the House. That makes three. Then there are the two Chairs. I would think the number should remain at six.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I suppose, Miss Jewett, there is a desire by the government that the chairman does not have to cast the deciding vote in the event of a disagreement; that the government probably would like to have a majority, which I would not think—we are all seasoned politicians—would be out of order.

Mr. Duguay: In the joint round of consultations prior to the meeting that seemed to be appropriate. I think we are hoping we could operate by consensus, and that would certainly allow us to do that.

Ms Jewett: Yes, but it has just occurred to me that consensus might even be more readily secured should it be six. However, I am willing to leave it at seven.

[Traduction]

J'ai donc deux observations à faire: premièrement, que nos objectifs au Sous-comité soient plus importants que ceux du NPD; deuxièmement, qu'il y ait un ou plusieurs représentants de la Chambre des communes et du Sénat.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Monsieur Nystrom.

M. Nystrom: Dans ce même esprit de coopération dont mon ami, Bob Kaplan, a parlé, et puisqu'il y a plus de Libéraux que de Néo-démocrates à la Chambre, je propose un comité directeur fondé sur les proportions du dernier sondage Gallup. Cela nous donnerait 40 p. 100 des sièges. Peut-être faudrait-il s'adresser à Angus Reid et non pas à Gallup.

Pauline et moi-même sommes pour cette proposition qui se justifie. Il y a plusieurs Libéraux de l'autre Chambre, il est normal qu'ils soient présentés au comité directeur.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur Nystrom. Monsieur Duguay.

M. Duguay: Monsieur le président, je propose que l'un des coprésidents ou les deux, et sept autres membres nommés par les coprésidents après les consultations habituelles, constituent le sous-comité du programme et de la procédure, à condition que la majorité et l'opposition des deux Chambres soient représentées.

M. Ouellet: Quand vous dites sept, cela donnerait quatre représentants de la majorité, deux des Libéraux, un député et un sénateur, et un Néo-démocrate?

M. Duguay: Exactement.

M. Ouellet: Nous n'y voyons certainement pas d'inconvénient.

Mme Jewett: Monsieur le président, pourquoi porter le nombre à sept? Il me semble que nous avons décidé d'avoir un Libéral du Sénat et un Libéral de la Chambre ainsi qu'un Néo-démocrate de la Chambre. Cela fait trois personnes. Ensuite il y a les deux présidents. Personnellement, je trouve que six personnes c'est suffisant.

Le coprésident (M. Speyer): Madame Jewett, je pense que le gouvernement préfère que le président ne soit pas forcé de trancher le vote en cas de désaccord. Le gouvernement préférerait d'avoir la majorité et, nous sommes des gens de politique, cela semblerait assez justifié.

M. Duguay: Lorsque nous avons fait des consultations avant la séance, cela semblait justifié. Cela dit, nous espérons procéder par consensus, et dans ces conditions ce serait possible.

Mme Jewett: Oui, mais à mon avis il serait bien plus facile de parvenir à un consensus avec six personnes. Cela dit, je peux en accepter sept.

[Text]

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Moving on to the matter with respect to the payment of witnesses and travel expenses, would anybody like to make any general comments with respect to this matter before any motion is moved? Ms Jewett.

Ms Jewett: You have to determine the limit. I was just trying to remember from other committee experience whether it was two or three.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): It was two. Mr. O'Neil.

Mr. O'Neil: Mr. Chairman, I would like to move the adoption of the motion.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Is there any discussion?

Mr. Kaplan: Well, what is the limit?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Is it two?

An hon. member: Two.

Mr. Nystrom: I think in the motion we should have reference to number. My recollection last time was two and one hotel bill, or whatever.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Just for the sake of clarification, they were invited to a very significant meeting, were they not? It means that expenses will be paid only for those the committee invites and not necessarily for those who ask to be heard. Is that the meaning of the wording there?

Mr. Kaplan: I would have thought that any witness we hear is a witness we would invite. However, this does not mean we pay for every witness. If we get witnesses who are well heeled, they should not expect to get contributions from the budget.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Is there any further discussion arising out of what Mr. Kaplan has said? Mr. Daubney.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, I think... at your discretion. That is your—

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Agreed?

Some hon. members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): We will move to number 8, advertising. Mr. Hamelin.

M. Hamelin: Je propose que les cogreffiers fassent paraître une annonce dans les quotidiens importants du Canada et les quotidiens de langues officielles requis—je veux substituer le mot «officielles» au mot «minoritaires», invitant à présenter des mémoires écrits et des demandes de comparution, et que la date limite du 22 juillet 1987 soit établie pour la réception de mémoires et de demandes de comparution.

[Translation]

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Speyer): Passons aux indemnités de déplacement des témoins. Avant d'entendre une motion, est-ce que quelqu'un a des observations d'ordre général à faire? Madame Jewett.

Mme Jewett: Il faut fixer une limite. J'essaie de me souvenir si l'autre comité avait fixé la limite à deux ou trois personnes.

Le coprésident (M. Speyer): Deux personnes. Monsieur O'Neil.

M. O'Neil: Monsieur le président, je propose qu'on adopte la motion.

Le coprésident (M. Speyer): Discussion?

M. Kaplan: A combien fixe-t-on la limite?

Le coprésident (M. Speyer): Deux personnes?

Une voix: Deux.

M. Nystrom: A mon avis, il faudrait préciser la motion. Si je me souviens bien, la dernière fois, il s'agissait de deux personnes et une facture d'hôtel ou quelque chose comme cela.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Une précision: ils étaient invités à une réunion très importante n'est-ce pas? Autrement dit, seuls les frais des témoins invités par le Comité seront payés, et pas forcément ceux des gens qui demandent à se faire entendre. C'est bien la signification de la motion?

M. Kaplan: A mon avis, tous les témoins que nous entendons sont invités. Mais cela ne nous force pas à payer les frais de tous les témoins. Si nous avons des témoins qui sont à l'aise, ils ne doivent pas espérer puiser dans notre budget.

Le coprésident (M. Speyer): Des observations sur ce que M. Kaplan vient de dire? Monsieur Daubney.

M. Daubney: Monsieur le président, après tout, c'est à votre discrétion. Autrement dit... .

Le coprésident (M. Speyer): D'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Speyer): Nous passons au point 8, les annonces. Monsieur Hamelin.

Mr. Hamelin: I propose that the Joint Clerks advertise in the major daily newspapers throughout Canada and the required minority language newspapers—I want to replace the word "minority" by "official"—for the purpose of inviting written submissions or requests to appear and that a deadline of July 22, 1987 be established to receive these submissions and requests.

An hon. member: That is a problem.

Une voix: Là, il y a un problème.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Speyer): First of all, Mr. Ouellet, and then Senator Perrault.

M. Ouellet: Je comprends ce que M. Hamelin a à l'esprit, mais je crois que les règles et coutumes du Parlement veulent que les annonces qui. . .

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Ouellet, I apologize, but I have no translation. I want to hear what you say, so would you give me one moment before you continue?

M. Ouellet: Messieurs les coprésidents, je pense que M. Hamelin devrait reprendre sa proposition. J'ai l'impression qu'il a mal compris la coutume qui veut qu'on publie des annonces dans les grands quotidiens anglais et français du pays, mais également dans un certain nombre de quotidiens de langues minoritaires, par exemple certains journaux italiens et certains journaux grecs. Comme les minorités et les groupes ethniques s'intéressent particulièrement à la Constitution, je pense qu'il serait important que nous publions non annonces non seulement dans les journaux anglais et français du pays, mais aussi dans un certain nombre de journaux à caractère ethnique. Je pense que la proposition de M. Hamelin devrait refléter cet aspect de la question. Nous ne devrions pas nous limiter.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Senator Perrault.

Senator Perrault: Mr. Chairman, I would be interested to know what constitutes a major newspaper in Canada. Are we talking about the *Toronto Star*, the *Vancouver Sun*, the *Montreal Gazette* and *La Presse*? There are many, many other parts of this country served by good smaller newspapers that do not receive major publications. I would like to think that for a subject of this importance we might see an expanded publication list for notices of committee meetings. I would even suggest we might consider using, on a limited basis, some of the other media in this country. I think this is an extraordinary type of committee, and I do not think we should stint on letting the people know they have a right to be heard.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Ouellet.

Mr. Ouellet: Could I make a suggestion, because we could go on and on and have a very long list? If Mr. Hamelin is in agreement, we could amend this resolution to say that the joint clerks, after consultation with the Subcommittee on Agenda and Procedure, advertise in the major daily newspapers throughout Canada and the required minority language newspapers. Therefore, whoever has suggestions of newspapers where this advertising should be publicized would submit it to our subcommittee, which will make the final list.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Friesen.

Mr. Friesen: I was just going to say that if Mr. Ouellet wants to make that a motion, I would second it.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): By the way, as a point of information, I am told by the clerk that for

[Traduction]

Le coprésident (M. Speyer): Pour commencer, M. Ouellet puis le sénateur Perrault.

Mr. Ouellet: I understand the thinking of Mr. Hamelin but I believe that the rules of the House are such that advertising. . .

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Ouellet, excusez-moi mais je n'entends pas la traduction. Je veux entendre ce que vous dites, vous me donnez un instant avant de continuer?

Mr. Ouellet: Mr. Joint Chairman, Mr. Hamelin should rethink his position. I have a feeling he misunderstood a procedure according to which advertising appears in the major daily newspapers, English and French, throughout Canada, but also in a number of minority-language daily newspapers, Italian and Greek for example. As minority and ethnic groups have a particular interest in the Constitution, I think it is quite important to advertise not only in the major English and French dailies, but also in a number of ethnic newspapers. Mr. Hamelin's proposal should reflect this side of the question. We should not limit ourselves.

Le coprésident (M. Speyer): Sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, j'aimerais savoir ce qu'est un quotidien important du Canada. S'agit-il du *Toronto Star*, du *Vancouver Sun*, de *La Gazette de Montréal*, de *La Presse*? Il y a tellement de régions importantes de ce pays qui sont desservies par de petits journaux et qui ne reçoivent pas les grandes publications. Étant donné l'importance du sujet, je pense que les avis de séance du Comité devraient paraître dans un plus grand nombre de publications. Nous pourrions même faire appel, même si c'est de façon limitée, aux autres médias. Après tout, il s'agit d'un comité extraordinaire, et quand il s'agit de faire savoir aux gens qu'ils ont le droit d'être entendus, ce n'est pas le moment de faire des économies.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Ouellet.

M. Ouellet: Je vais faire une suggestion, parce que la liste pourrait finir par être très longue. Si M. Hamelin est d'accord, nous pourrions modifier cette résolution et décider que les cogreffiers, après consultation avec le Sous-comité du programme et de la procédure, publieront des annonces dans les principaux quotidiens du pays et dans les journaux de langue minoritaire requis. De cette façon, tous ceux qui auront des suggestions sur les journaux à choisir pour publier des annonces pourront les faire à notre Sous-comité, qui en dressera la liste définitive.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Friesen.

M. Friesen: J'allais dire que si M. Ouellet propose cette motion je l'appuierai.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Soit dit en passant, à titre d'information, le greffier me dit qu'il y a

[Text]

the other committee seven years ago, all daily newspapers were on the list.

Senator Perrault: Not necessarily major newspaper, representational newspapers. I think that is a more appropriate word.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Plus minority newspapers. But all daily newspapers were on the list.

• 1135

Mr. Ouellet: I move that the joint clerk, after consultation with the Subcommittee on Agenda and Procedure, advertise in the daily newspapers throughout Canada and the minority language newspapers for the purpose of inviting written submissions or requests to appear, and that a deadline of July 22, 1987 be established to receive these submissions and requests.

If I could explain, by taking out the word "major" and taking out the word "require", it gives the flexibility to the subcommittee. Obviously the more you put in, the more costly it will be. So I think the subcommittee will have to pass a judgment on how many newspapers should carry the ads. I think there are precedents on which they could base their decisions.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Mr. Ouellet. Further discussion, please. Mr. Daubney.

Mr. Daubney: I just have one point relating to the removal of the word "require". There are so many minority newspapers in Canada, probably thousands, that I think if we were to substitute the wording Senator Perrault used, "representative minority language newspapers", so that all the major ethnic groups, the large circulation newspapers would be selected, I think that would give the subcommittee a little more guidance as to how they should. . .

Mr. Duguay: This is something we do all the time; it is done for every committee. There is a list that covers the whole country. I would suggest that we just stick with the original. These people know exactly what to do. If anybody here has any newspaper they think has been ignored, they could give the name. I do not know of any, and in about four committees I have not had any requests for adding anybody to this list. It is a big list. If you look at the cost, it is somewhere toward \$100,000. How much?

An hon. member: it is \$40,000.

Mr. Duguay: It is \$40,000. It is a big list.

Senator Perrault: For example, *The Prince George Citizen* in the heart of British Columbia is not a major newspaper, but it is a very important newspaper to the people of that area and that region, as are other similar publications—

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Senator, are you saying that particular newspaper is not on the list?

[Translation]

sept ans, tous les quotidiens étaient sur la liste de l'autre comité.

Le sénateur Perrault: Pas forcément les journaux principaux, les journaux représentatifs. À mon avis, c'est un mot plus approprié.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Plus les journaux de la minorité. Mais tous les quotidiens figuraient sur la liste.

M. Ouellet: Je propose que les cogreffiers fassent paraître une annonce dans les quotidiens du Canada et les journaux de langue minoritaire invitant à présenter des mémoires écrits et des demandes de comparution, et que la date limite du 22 juillet 1987 soit établie pour la réception de mémoires et de demandes de comparution.

Je voudrais simplement donner une plus grande marge de manoeuvre au Sous-comité en supprimant les mots «importants» et «requis». Plus il y aura de journaux, plus le coût sera élevé, c'est bien évident. Le Sous-comité sera donc appelé à décider des journaux qui feront paraître l'annonce. Et il pourra s'en remettre à un certain nombre de précédents.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur Ouellet. Y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

M. Daubney: J'aurais simplement une réserve au sujet de la suppression du mot «requis». Il y a tellement de journaux de langue minoritaire au Canada, probablement des milliers. Je pense que le libellé proposé par le sénateur Perrault «les journaux représentatifs de la langue minoritaire», permettrait d'atteindre tous les principaux groupes ethniques, les journaux ayant le plus grand tirage, et guiderait davantage le Sous-comité dans son choix. . .

M. Duguay: C'est le même processus qui est repris par tous les Comités. Il y a une liste qui couvre tout le pays. Je préférerais que nous nous en tenions au premier libellé. Les responsables savent ce qu'ils font. Si quelqu'un ici pense qu'il y a un journal qui a été oublié, il n'a qu'à le signaler. Je n'en connais pas moi-même. J'ai participé à quatre comités et je n'ai pas entendu de demande visant à ajouter des noms à la liste. Je puis vous dire qu'elle est exhaustive. Il en coûte combien, environ 100,000\$?

Une voix: Il en coûte 40,000\$.

M. Duguay: Vous pouvez donc voir que la liste est longue.

Le sénateur Perrault: *The Prince George Citizen*, par exemple, qui se trouve au coeur de la Colombie-Britannique, n'est pas un journal dit important, mais il l'est pour les gens de la région, et c'est le cas d'autres publications semblables. . .

Le coprésident (M. Speyer): Vous voulez dire, Sénateur, que ce journal n'est pas sur la liste?

[Texte]

Senator Perrault: I do not know whether it is on the list or not, but it does not qualify as a major newspaper. I would like to know what the definition of "major" is. My friend wants to go back to the original order.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I think there is a motion that has been moved by Mr. Ouellet, seconded by Mr. Friesen. Is there a consensus that this be accepted? I do not think there is any doubt that we want to include everybody, and we want to make it representational with respect to the ethnic press. Am I correct on that, Mr. Nystrom?

Mr. Nystrom: Maybe I reflect my roots in the Prairies. The *Western Producer* is not a daily newspaper, but it is a very major weekly; it goes out to all the farmers. If you just have the word "daily" in there, do we have enough flexibility? It really goes out, as members like Ray and Mr. Duguay know, to tens of thousands of farmers who do not get dailies because they do not live close to the cities.

You can cover that by just saying "major newspapers throughout the country". After consultation with the subcommittee, that should cover everything. The point Leo Duguay makes is the right point; there is a list anyway, and as long as it is not restricted to only dailies and only the ethnic press, the subcommittee uses its discretion.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Ouellet, what do you think?

Mr. Ouellet: I have no objections to scratching the word "daily" and having the word "major". I think we will leave it to the subcommittee for its good judgment. It will therefore read "in the major newspapers".

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Now we can move on to item nine please, which is the matter of broadcasting. I see a lot of stars around the room, and I know there are going to be some representations made. First of all I saw Mr. Daubney's hand, then Mr. Kaplan's.

Mr. Daubney: Mr. Chairman, I was indicating I am prepared to move the motion as written, but if you wish to have discussion first. . .

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I prefer to have some discussion with respect to it before we move it. Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: I had no discussion in mind. I was going to move it myself.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Fine, this is wonderful. Would you move the motion then?

Mr. Daubney: I move that the full proceedings of the committee or any of its subcommittees be broadcast by television and radio by the House of Commons Broadcasting Service pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons.

[Traduction]

Le sénateur Perrault: Je ne sais pas s'il l'est ou non, mais il n'est pas considéré comme un journal important. J'aimerais bien savoir ce que signifie «important» dans ce contexte. Mon collègue proposait de revenir au libellé initial.

Le coprésident (M. Speyer): M. Ouellet, appuyé de M. Friesen, a proposé une motion. Sommes-nous tous d'accord? Nous ne voulons oublier personne, et nous tenons à ce que la presse ethnique soit bien représentée. C'est bien ce que vous souhaitez également, monsieur Nystrom?

M. Nystrom: Je trahis peut-être ici mes origines, mais le *Western Producer* n'est pas un quotidien; c'est un hebdomadaire très important auquel sont abonnés tous les agriculteurs. L'inclusion du mot «quotidien» ne limite-t-elle pas le Comité? Comme Ray et M. Duguay le savent très bien, ce journal est lu par des dizaines de milliers d'agriculteurs qui ne reçoivent pas les quotidiens du fait qu'ils sont éloignés des villes.

Le Comité pourrait dire «les journaux importants du Canada». Avec en plus la consultation du Sous-comité, il n'y aurait pas de problème. Léo Duguay avait raison de dire qu'il existe déjà une liste; il n'y a pas de problème si elle ne s'en tient pas seulement aux quotidiens et à la presse ethnique et si le Sous-comité peut avoir une certaine marge de manoeuvre.

Le coprésident (M. Speyer): Qu'en pensez-vous, monsieur Ouellet?

M. Ouellet: Je ne vois pas d'inconvénient à parler de «quotidiens importants». Le Sous-comité n'aura qu'à utiliser son jugement.

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Speyer): Nous passons maintenant à l'article 9 ayant trait à la télédiffusion et à la radiodiffusion. Je vois beaucoup de stars autour de la table et je sais que des instances seront présentées. J'ai noté en premier M. Daubney; il sera suivi de M. Kaplan.

M. Daubney: Monsieur le président, j'étais prêt à proposer la motion telle quelle, mais si vous voulez qu'il y ait une discussion par exemple. . .

Le coprésident (M. Speyer): Je préférerais en effet qu'on en discute auparavant. Monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Je n'ai rien à redire à ce sujet. J'étais également prêt à proposer la motion.

Le coprésident (M. Speyer): Très bien. Qui veut proposer la motion?

M. Daubney: Je propose que les délibérations entières du Comité ou de ses sous-comités soient télédiffusées et radiodiffusées par le Service de radiotélédiffusion de la Chambre des communes, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes.

[Text]

[Translation]

• 1140

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Do we have an agreement?

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): With respect to professional staff—

Mr. Kaplan: I want to make an amendment, so I will move it with the amendment and then I will defend the amendment.

I move that, at the discretion of the joint chairmen, the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to hire the services of bilingual, professional staff as required.

Si je propose qu'on embauche du personnel bilingue, c'est qu'on a trop souvent eu des problèmes dans le passé parce que les fonctionnaires qui devaient nous aider ne pouvaient pas s'exprimer dans les deux langues officielles. Le Comité travaillera dans la Capitale nationale, et il lui sera facile d'embaucher des gens bilingues. Les membres du Comité devraient insister pour qu'on ait recours aux services de gens bilingues.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Would anybody like to make any representations with respect to the suggestion or the amendment that is going to be put forward by Mr. Kaplan?

M. Duguay: Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord qu'on fasse appel aux services de professionnels au besoin, mais je ne peux pas accepter qu'on insiste pour qu'il y ait seulement une classe de gens qui puissent travailler pour le Comité, soit les gens bilingues. Il y a certainement des unilingues qui peuvent nous aider, et on devrait pouvoir les choisir. Je refuse qu'on privilégie une classe particulière au Canada, la classe des gens bilingues. Je m'oppose donc à l'amendement.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Is there any further discussion? Mr. Friesen.

Mr. Friesen: I would have thought that the word "professional" would cover that whole category, that when the chairman and/or others hire people they would keep in mind the needs of the committee, and professionalism looks after that.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): The only thing I point out to the committee is that the clerk has just indicated to me that it will be the committee's choice as to whom we select in the subcommittee. I want you to keep that in mind.

Nevertheless, we have an amendment to the motion.

Mr. Kaplan: I will just say one more word in defence of the amendment I moved, which I feel very strongly about, and that is that committee members are shortly going to start receiving memoranda and submissions from members of the public. We are going to have to decide whether they can be given to people as they are received or whether they are going to have to be held up and translated into both official languages. I think there will

Le coprésident (M. Speyer): Le Comité est-il d'accord?

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Speyer): En ce qui concerne le personnel professionnel. . .

M. Kaplan: Je veux bien proposer la motion, mais avec une modification. Je m'expliquerai après.

Je propose que, à la direction des coprésidents, le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à embaucher le personnel professionnel bilingue requis.

The reason for this motion is that we have often had problems in the past due to the fact that the officials who were supposed to help us could not speak both official languages. Since the committee will be sitting in the national capital, it will be relatively easy for it to retain the services of bilingual people. The members of the committee should insist on having bilingual people to help them.

Le coprésident (M. Speyer): Quelqu'un a-t-il des observations au sujet de la proposition de M. Kaplan?

Mr. Duguay: Mr. Chairman, I fully agree that the committee should be able to hire professional staff as needed, but I cannot accept that there should be only one category of people, bilingual people, entitled to work for the committee. I am sure there are unilingual people who would be of some help to us, and we should be able to call upon them. I cannot accept that one category of people, bilingual people, should be favoured in Canada. I am opposed to the amendment.

Le coprésident (M. Speyer): Y a-t-il d'autres points de vue? Monsieur Friesen.

M. Friesen: J'aurais pensé que le terme «professionnel» était suffisant dans ce genre de circonstances; j'aurais pensé que lorsque le président ou les personnes responsables embaucheraient le personnel destiné à servir le Comité, ils en tiendraient compte.

Le coprésident (M. Speyer): Je rappelle au Comité ce que vient de me dire le greffier, à savoir que c'est lui qui choisit les membres du Sous-comité. Il convient de le souligner.

Quoi qu'il en soit, il y a un amendement à la motion.

M. Kaplan: Je dirai encore un mot à l'appui de mon amendement. J'y tiens beaucoup parce que les membres du Comité vont bientôt commencer à recevoir des mémoires et des instances du public. Le Comité devra décider si ces mémoires et ces instances doivent être distribués au fur et à mesure ou s'ils doivent être traduits dans les deux langues officielles auparavant. En supposant que les mémoires unilingues soient acceptés, l'esprit de

[Texte]

be a much better spirit of co-operation toward receiving, if that is the way it is going to have to be, unilingual submissions; because that is what individual groups in the country have said to us, if we have a bilingual staff that we can get in touch with and talk to them about the contents of the amendments in either of Canada's official languages.

So, while I respect Mr. Duguay's point of view, I do not see it as a class requirement. I think Canada has evolved long enough that it is possible to find bilingual people to be our professional staff and that it is not unreasonable to ask that this be the case.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I think what you say is very sensible, Mr. Kaplan. Mr. Duguay.

Mr. Duguay: I am a western Canadian, and we have a lot of people in western Canada who have had very little chance to work in French. I am not one of those, but many have had very little chance, and I would not want us to say that if you are not bilingual then you cannot work for this committee. We may want some expertise out there that is unilingual, and we should leave ourselves the discretion of doing that.

I am therefore opposed to saying that is the No. 1 criteria, because then do you have a test around here for how bilingual they have to be? Am I bilingual enough? Is Mr. Nystrom bilingual enough? What is the test going to be?

I think we hire the staff we need, and if we want people to send out the memos and they have to do it in French and English then perhaps for that task we would pick the person who can do it. However, I would object to that being a No. 1 requirement of this position.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Madame Blais-Grenier.

Mme Blais-Grenier: Monsieur le président, je suis très sympathique à l'amendement de M. Kaplan. Il y a très longtemps que les hauts échelons de la Fonction publique fédérale sont censés être bilingues. Tout le travail qu'on fait ici consiste à voir à ce que les deux groupes linguistiques de notre réalité canadienne se comprennent et échangent. Je pense que ce serait tout à notre honneur que d'accentuer ce caractère bilingue de notre pays. Si nous ne sommes pas capables de le faire au Comité, il nous sera difficile de demander à la population canadienne d'élargir ses horizons et d'accepter le caractère des deux groupes linguistiques du Canada.

Cependant, il y aurait peut-être lieu de ne pas fermer complètement la porte. On pourrait dire: «en favorisant de préférence des fonctionnaires bilingues». Cela laisserait la porte ouverte à certains fonctionnaires unilingues, mais, dans la majorité des cas, on essaierait de trouver des professionnels bilingues. Je trouve la motion de M. Kaplan excellente.

[Traduction]

coopération sera bien meilleur si, comme certains groupes du pays nous l'ont suggéré, il y a un personnel bilingue qui puisse en discuter et discuter des amendements proposés avec les intéressés dans les deux langues officielles du Canada.

Je comprends le point de vue de M. Duguay, mais je ne vois pas là la création de catégories de gens. Je pense que le Canada a suffisamment évolué pour qu'il soit possible de trouver des professionnels bilingues. Je pense que ma demande est tout à fait raisonnable.

Le coprésident (M. Speyer): Je pense que ce que vous dites est assez logique, monsieur Kaplan. Monsieur Duguay.

M. Duguay: Je suis un Canadien de l'Ouest et je connais beaucoup de Canadiens de l'Ouest qui n'ont pas eu l'occasion de travailler en français. Je n'en suis pas, mais il y en a beaucoup, et je ne voudrais pas les voir exclus du personnel du Comité parce qu'ils ne sont pas bilingues. Il y a peut-être des experts unilingues au pays, et selon moi le Comité ne devrait pas les exclure.

Je ne veux pas que ce soit le premier critère, parce qu'il y a également la question de savoir à quel point il faut être bilingue. Le suis-je suffisamment? M. Nystrom l'est-il suffisamment? Quelle est la norme?

Je préconise donc que le Comité embauche le personnel dont il a besoin; s'il y a des gens qui doivent envoyer des notes de service en français et en anglais, il n'y a qu'à en prévoir. Je m'oppose à ce que ce soit le premier critère de sélection.

Le coprésident (M. Speyer): Madame Blais-Grenier.

Mrs. Blais-Grenier: Mr. Chairman, I am very sympathetic to Mr. Kaplan's amendment. The higher echelons of the federal Public Service have been officially bilingual for a long time. The reason we are here is to see that both language groups within our Canadian reality are able to understand each other and relate to one another. I think we should be proud to underline the bilingual nature of our country. If we are not able to agree to that here, how can we ask the Canadian population to widen its horizons and to accept the linguistic duality of Canada?

But maybe we should not close the door entirely. We could say something like "the preference being given to bilingual officials". It would not completely preclude unilingual officials but as a general rule the committee would try to have a bilingual staff. For the rest, I find Mr. Kaplan's motion excellent.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Mr. Hamelin.

Mr. Hamelin: Moi aussi, j'appuie la proposition de M. Kaplan. Ici on parle de professionnels. M. Friesen en a parlé tout à l'heure. Dans un domaine aussi spécialisé que celui-ci, comment un professionnel peut-il prétendre examiner la dualité linguistique canadienne s'il est lui-même insensible à cette réalité? Ils serait tout à fait normal que ces personnes-là puissent s'exprimer dans les deux langues officielles. Je ne vois pas comment on peut être spécialiste et professionnel dans ce domaine-là sans être capable de saisir les deux réalités. Bien sûr, je suis respectueux de l'opinion de M. Duguay. On pourrait peut-être modifier votre amendement et dire: «de préférence». Ainsi, on pourrait toujours embaucher un professionnel unilingue si on en trouvait un, ce qui serait étonnant.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Senator Perrault.

Senator Perrault: Mr. Chairman, I would not like to block from committee deliberations, as an assistant to the committee, those who speak only French or only English. I would suggest that if the word "preferably" is there, that is fine. However, I think if we find an extraordinary expert in some area, and he has a deficiency in either English or French, we should not debar him because of some technical condition imposed by this resolution.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Mr. Ouellet.

Mr. Ouellet: I think we have to understand what we are talking about. Our committee is going to have not only the help of the co-clerks, but will also have help from staff from the Library and Parliament. On top of this we are saying, let us empower our co-chairman and the Subcommittee on Agenda and Procedure to possibly hire some additional people who will serve the committee.

On the committee there obviously are people who prefer to work in French and others who prefer to work in English. Let us keep in mind that these additional people who could be hired to assist us are supposed to work for all of us; they would be at our service. I think it is very legitimate that we ask that these few additional persons who might be hired be bilingual, because they will have to work with some members of the committee whose working language is English and other members whose working language is French, and so I certainly support the amendment. I do not think we are asking very much, because, basically, it is only a few additional people who might be hired, or will be hired.

Certainly, because of the importance of the subject, these people should be bilingual; and certainly there are a lot of people who are available who are bilingual. That will not, in closing, deprive any other expert who wants to assist us to submit freely their advice. However, for those we will be hiring, and whom we will be paying, I think they should be bilingual.

[Translation]

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Monsieur Hamelin.

Mr. Hamelin: I too would like to support Mr. Kaplan's motion. We are talking here about professionals. Mr. Friesen made the point a few minutes ago. In the field as specialized as this one, how can a professional claim to be able to study Canada's linguistic duality while unable to relate to it? It would be perfectly normal that the professionals be expected to speak both official languages. How can specialists and professionals in this field not be in a position to grasp our dual reality? Of course, I see Mr. Duguay's point. But the amendment could say "preferably" or something to that effect. Then, if there was a unilingual professional, which would be surprising, but could happen, he could also be hired.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur le sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, je ne voudrais pas voir disqualifiées comme aides du Comité les personnes ne pouvant s'exprimer qu'en français ou qu'en anglais. Aussi, je ne m'opposerais pas à une expression comme «de préférence». S'il se trouvait un expert aux qualités extraordinaires quelque part et que ses capacités de s'exprimer dans l'autre langue soient quelque peu déficientes, il ne devrait pas être exclu automatiquement.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Monsieur Ouellet.

M. Ouellet: Nous devons bien voir quelle est notre situation. Non seulement nous aurons l'aide des cogreffiers, mais également du personnel de la Bibliothèque et du Parlement. En outre, nos coprésidents et notre sous-comité du programme et de la procédure auront la possibilité d'embaucher des aides.

Il y a, parmi les membres du Comité, des gens qui préfèrent travailler en français et d'autres qui préfèrent travailler en anglais. Les aides supplémentaires que le Comité embauchera seront censés être capables de travailler pour tous les membres du Comité; ils seront, pour ainsi dire, à leur service. Je pense qu'il est tout à fait légitime de demander que les aides supplémentaires qui seront embauchés par le Comité soient bilingues, parce qu'ils seront appelés à travailler pour tous les membres du Comité dont certains peuvent vouloir utiliser l'anglais et d'autres le français. Je suis donc d'accord avec l'amendement. Il s'agit seulement des quelques professionnels supplémentaires qui seront embauchés par le Comité. Ce n'est pas trop demander.

Compte tenu du sujet également, il est important que ces professionnels soient bilingues, et le choix ne manque sûrement pas. Tous les experts qui voudront nous soumettre leurs avis pourront le faire librement. Sauf que ceux que nous embaucheront contre rémunération devront être bilingues.

[Texte]

[Traduction]

• 1150

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Friesen, Ms Jewett, and then Mr. Daubney, and I think that is a full enough discussion perhaps, unless something else arises from it.

Mr. Friesen: First, I think we are belabouring a redundancy. I come back to what I said originally, that the key word is "professional", that when you keep in mind the nature of the work and the subject-matter of the work you are talking about professional services and that language is inherent in the professionalism of the person you are looking at. So I just resist having additional words into a motion that are already there, captured in the key word, which is "professionalism". Therefore, I am assuming that the staff who are going to be hired will be bilingual because that is what professionalism is all about in the nature of the committee.

Second, I think it would stretch the most bizarre imagination to think that the joint chairmen, knowing the nature of the work, knowing their own sensitivities to the nature of the work, would hire people who would be incompetent in this area. This motion assumes that the chairmen are going to hire the services of professional staff who are going to meet the needs of all the people. Therefore, I think we are belabouring a redundancy in the amendment Mr. Kaplan has made, assuming, very frankly, that everybody who is going to be hired by the joint chairmen is going to be able to service the entire committee.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Ms Jewett.

Ms Jewett: I would think, if this professional staff that is referred to is going to serve the whole committee, then it would of course be necessary that the staff be able to do so in either or both languages. If the professional staff that is referred to, however, includes a short-time hiring of a particular constitutional expert, say from the University of Victoria, who is not fluently bilingual, then I certainly would not want that prevented.

I would therefore hope, rather than changing the wording here, we might have the understanding that if the staff being referred to is to serve all members of the committee then of course the chairmen would want those persons to be bilingual. If the staff referred to is a limited hiring for a limited period of time of, say, a constitutional expert, then that requirement would not be as vital. I would hope that we could leave it like that and leave it with that understanding to the joint Chairs.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Your final submission, Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: There has been a very good discussion as a result of my amendment to the proposed text of the resolution. With the consent of the committee, I could withdraw it, and I think it would be helpful if all our housekeeping matters could be agreed by unanimous consent.

Le coprésident (M. Speyer): M. Friesen, M^{me} Jewett et enfin M. Daubney, après quoi nous aurons sans doute vidé la question, à moins que la discussion débouche sur autre chose.

M. Friesen: Je pense que nous perdons notre temps sur une chose redondante. Je reviens à ce que je disais tout à l'heure au sujet du terme «professionnel»; la nature du travail et la nature du sujet sont telles que la langue entre dans le professionnalisme dont il est question ici. Je ne vois donc pas de raison d'ajouter au terme clé qui se trouve là et qui est «professionnel». Je suppose d'avance que les professionnels qui seront embauchés seront des professionnels bilingues, en raison de la nature même du comité.

Deuxièmement, je ne vois pas comment les coprésidents, connaissant la nature du travail, sachant à quel point il est délicat, pourraient accepter des personnes incompetentes. La motion telle qu'elle est suppose que les présidents embaucheront les professionnels qui pourront répondre aux besoins de tous les membres du Comité. En ce qui me concerne, donc, l'amendement de M. Kaplan est redondant. Il faut supposer que toutes les personnes qui seront embauchées par les coprésidents pourront servir le comité entier.

Le coprésident (M. Speyer): Madame Jewett.

Mme Jewett: Je suppose que si les professionnels dont il est question ici sont censés servir le comité entier, ils devront le faire dans l'une ou l'autre langue, ou les deux. En revanche, s'il s'agit d'experts constitutionnels embauchés à court terme pour un travail précis, il peut y avoir quelqu'un de l'Université de Victoria qui ne soit pas couramment bilingue. À ce moment-là, il ne devrait pas être empêché de servir le comité.

Plutôt que de modifier la motion, nous pourrions nous entendre sur le fait que s'il s'agit d'experts destinés à servir tous les membres du comité, les présidents doivent faire appel à des personnes bilingues. D'autre part, s'il s'agit d'experts constitutionnels embauchés pour certains travaux précis, cette condition est moins importante. Nous pourrions nous entendre là-dessus et laisser les coprésidents prendre les décisions qui s'imposent.

Le coprésident (M. Speyer): Ce sera votre dernière intervention, monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Mon amendement a certainement suscité une vive discussion. À la lumière de ce qui a été dit, je demanderais le consentement du Comité pour le retirer. Je pense qu'il serait bon que nous ayons le consentement unanime pour toutes ces motions habituelles.

[Text]

However, before I do that, I want to ask you if you would adopt, as co-chairmen, the interpretation of "professional" that Mr. Friesen gave. If that is your understanding of what "professional" means, then I would be prepared, if the committee consents, to withdraw—it is on the record—the amendment and leave the resolution in the form presented, as drafted.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): So there is no misunderstanding, Mr. Kaplan, I think Ms Jewett made a very telling point when she said that, if it was the desire, for example, of the steering committee and the whole committee for a short period of time to get an opinion from a particular individual and that person happened to be unilingual... Is it your understanding that person would be defined as a professional?

Mr. Kaplan: To give an opinion.

Mr. Ouellet: Everybody is entitled to give an opinion. Why should we pay?

• 1155

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I mean a professional opinion.

Mr. Ouellet: Yes, but why should we pay? We will have a number of submissions coming to us free. Why should we commit public money?

Mr. Kaplan: That is not the type of service I had in mind for professional staff either. I thought professional staff would be helping us to prepare our report.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): That is right—counsel perhaps.

Mr. Kaplan: I think Canadians who want to give the committee their opinion should do so with their expenses paid. They should be classified as witnesses, under another clause, not as professional staff.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Friesen, would you refresh my memory as to your definition of a professional?

Mr. Friesen: You are asking for it. My definition of a professional is somebody who can serve the entire committee, and it assumes that, because of the subject-matter we are dealing with, it deals with this kind of service. Therefore, it is redundant to say bilingual professional.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Is that your understanding then, Mr. Kaplan?

Mr. Kaplan: Yes. Perhaps first, Mr. Chairman, I could seek the consent of the committee to withdraw the word bilingual and move the amendment as it stands.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Fine. All right, there is an agreement. Will somebody move the main motion, please.

Mr. Hamelin: I move that at the discretion of the joint chairman, the Subcommittee on Agenda and Procedure

[Translation]

Auparavant, j'aimerais savoir si, en tant que coprésident, vous avez l'intention d'adopter l'interprétation du mot «professionnel» proposée par M. Friesen. Si oui, je suis bien prêt à retirer mon amendement, avec le consentement du Comité. Il a été porté au compte rendu de toute façon.

Le coprésident (M. Speyer): Nous voulons éviter tout malentendu, monsieur Kaplan. M^{me} Jewett a également soulevé un argument intéressant. Si le comité de direction et le comité plénier désirent sous-traiter à court terme les services d'un unilingue... Faut-il le considérer comme un professionnel?

M. Kaplan: Pour avoir son opinion.

M. Ouellet: N'importe qui peut donner une opinion. Pourquoi payer?

Le coprésident (M. Speyer): Je voulais dire une opinion professionnelle.

M. Ouellet: Je comprends, mais pourquoi payer? Nous recevons toutes sortes d'instances gratuitement. Pourquoi devrions-nous engager des fonds publics?

M. Kaplan: Ce n'est pas non plus la façon dont je voyais le personnel professionnel. Je pensais que le personnel professionnel avait pour tâche d'aider le Comité à préparer son rapport.

Le coprésident (M. Speyer): Il pourrait s'agir de conseillers, par exemple.

M. Kaplan: Les Canadiens qui désirent livrer leur opinion au Comité devraient voir leurs frais remboursés. Ils devraient être considérés comme des témoins, mais non pas comme des professionnels au service du Comité.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Friesen, vous voulez bien nous rappeler votre définition du professionnel?

M. Friesen: Si vous voulez. Par professionnel, j'entends quelqu'un qui peut servir le Comité entier, compte tenu de la nature particulière du sujet et du travail. En ce qui me concerne, le terme «bilingue» est redondant.

Le coprésident (M. Speyer): Êtes-vous d'accord avec cette définition, monsieur Kaplan?

M. Kaplan: Oui. Aussi, je demande le consentement du Comité pour retirer mon amendement. La motion reste telle quelle.

Le coprésident (M. Speyer): Très bien. Le Comité est d'accord. Quelqu'un veut-il proposer la motion principale?

M. Hamelin: Je propose que sous la direction des coprésidents, le sous-comité du programme et de la

[Texte]

be empowered to hire services of professional staff as required.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Is there any further discussion?

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): That is the end of the agenda. I am going to suggest immediately that we convene a meeting of the steering committee to determine a lot of practical matters with respect to organization, such as the establishment of television, when the first witnesses will be called, scheduling, and so on. And I would hope that we could have a subcommittee meeting immediately after this.

Are there any other items that members would like to discuss? Mr. Daubney.

Mr. Daubney: Thank you. I raise this issue with some trepidation, particularly when I am seated next to my friend Charles, but I wonder if it would be appropriate for us to consider moving a motion, if that is necessary, that our environment be a smoke-free one while we are meeting.

Ms Jewett: It always happens at NDP meetings so I cannot be surprised if it happens here.

An hon. member: I just saw him talking to Lynn McDonald.

Mr. Daubney: I just think it is going to be a long, hot summer and—

Mr. Cooper: Absolutely not!

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Hamelin. Wait a second, we shall do this orderly. Mr. Hamelin.

M. Hamelin: J'espère, monsieur le président, que nous ne devrons pas nous contenter du 112-N ou de quelque stupide endroit du genre, mais que nous serons en mesure de trouver une très grande salle bien aérée pour ce difficile été. Nous travaillerons alors que d'autres joueront au golf. Alors, s'il vous plaît, ne faites pas augmenter ma pression sanguine en me privant de la cigarette. Je pense que mon collègue Cooper de même que le coprésident, le sénateur Tremblay, résisteront difficilement à neuf heures de travaux sans fumer. S'il vous plaît. . .

Mr. Daubney: Look at this. He is going to light up now.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Ouellet.

M. Ouellet: Monsieur le président, je sais que vous allez vous réunir avec le Sous-comité, mais pouvez-vous nous donner dès maintenant une idée de la date à laquelle le Comité se réunira à nouveau?

[Traduction]

procédure soit autorisé à embaucher le personnel professionnel requis.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Y a-t-il d'autres observations à ce sujet?

La motion est adoptée.

Le coprésident (M. Speyer): Voilà pour l'ordre du jour prévu. Je propose maintenant une réunion immédiate du comité de direction pour régler tous les détails pratiques ayant trait à la télévision, à l'ordre des témoins, au calendrier, etc. J'espère que le sous-comité pourra se réunir sans retard.

Quelqu'un a-t-il un autre point à aborder? Monsieur Daubney.

M. Daubney: Merci. J'aborde le sujet avec une certaine inquiétude, surtout du fait que je suis assis à côté de mon bon ami Charles. Je me demande s'il ne serait pas bon d'adopter une motion interdisant de fumer lors de nos réunions.

Mme Jewett: Il y a toujours quelqu'un qui aborde le sujet aux réunions du NPD. Je ne suis donc pas surprise que la même chose se produise ici.

Une voix: Il vient de parler à Lynn McDonald.

M. Daubney: L'été sera long et chaud de sorte que. . .

M. Cooper: Il n'en est pas question!

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Hamelin. Un instant, je vous prie, c'est à M. Hamelin.

Mr. Hamelin: I should hope, Mr. Chairman, that we will not be given Room 112-N or some other stupid place like that, that we will be able to count on a larger and well ventilated room for our great difficult summer. We will be working while others will be playing golf. So, please, do not make my blood pressure go up some more by keeping me from smoking. My friend Cooper, the co-chairman, Senator Tremblay, among others, will find it very hard to refrain from smoking for periods up to nine hours at a time. Please!

M. Daubney: Regardez. Il s'allume une cigarette.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Ouellet.

Mr. Ouellet: Mr. Chairman, I know that you will have a meeting of the subcommittee, but could you already give us an idea of the time when the next meeting of the full committee will be held?

• 1200

Deuxièmement, est-ce qu'on pourrait demander à nos cogreffiers de prendre dès maintenant les dispositions nécessaires pour nous faire allouer une salle beaucoup plus grande et beaucoup plus appropriée aux débats télévisés? Cela nous permettrait également de réserver un

Secondly, could we ask our joint clerks to do whatever is necessary to get us a much larger room, something more appropriate for televised debates? This would also allow us to reserve one side for smokers, the others for non smokers and would solve everybody's problem.

[Text]

côté pour les fumeurs et l'autre pour les non-fumeurs, ce qui réglerait les problèmes de chacun des membres du Comité.

La dernière fois, le Comité mixte de la Chambre et du Sénat sur la Constitution a siégé dans la grande salle 200 de l'Édifice de l'Ouest. Je ne sais pas si cette salle sera disponible cet été, mais ce serait un endroit très approprié. Il y a aussi la salle des Chemins de fer de l'Édifice du Centre qui est très grande.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Can I interrupt at this point? I would like to deal with the points you have raised. We already have a room that I think is going to be available.

I would like to return to Mr. Daubney's point. I guess we had better finish this off, this discussion, because we do not want it to recur. Are there any other submissions? Mr. Ouellet, we will return to the points you raised, which are significant ones. With respect to the matter of smoking, may I hear any other representations with respect to smoking in the committee room? Mr. Cooper.

Mr. Cooper: Mr. Chairman, I am absolutely opposed to Mr. Daubney's suggestion. It is going to be a long hard summer, and the only way I would agree to it is if we took a 25-minute break every 10 minutes.

Mr. Kaplan: I just wanted to say, if members are giving their personal opinions, that I have no objection to sitting beside smokers, although I do not smoke myself. I do not think witnesses should be insulted when they come if they want to smoke or if they do not want to smoke; that sometimes happens in parliamentary committees.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Daubney, would you perhaps withdraw your motion at this point in time? We will try to reach a consensus with respect to it. I certainly would appreciate that, because I would like to arrive at some type of amicable solution to this very vexing problem.

Mr. Daubney: I will follow your advice in that regard, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Now, if we can come to less substantial problems like Mr. Ouellet's, I can give you the co-chairman's views with respect to television. I am advised that the Railway Committee Room is available. It would cost significantly less money for television because of the hook-ups if we had it there than if we had in the West Block, Room 200. I think plans are being made right now, and I think it is a sizeable room and it is suitable for these hearings.

Addressing the first point that you made as to when we envisage the hearings to commence in terms of the calling of witnesses, we have agreed that once the advertising occurs there are approximately two weeks for submissions to be made to the committee so that we can decide whom it is appropriate to call in the circumstances. This raises the real practical difficulty with respect to translation. This was a matter I was going to bring up in the subcommittee as to whether or not members in terms

[Translation]

The last time, the special joint committee of the House of Commons and the Senate on the Constitution sat in the big Room 200, in the West Block. I do not know if that room will be available this summer, but it would be very appropriate. There is also the Railway Room in the Centre Block, it is also very big.

Le coprésident (M. Speyer): Vous permettez? J'aimerais revenir sur ce que vous venez de dire. Nous avons déjà une pièce qui sera probablement disponible.

Je reviens à l'observation de M. Daubney. Nous ferions mieux de terminer cette discussion si nous ne voulons pas être forcés d'y revenir. Y a-t-il d'autres observations? Monsieur Ouellet, nous reviendrons à ce que vous avez dit, qui est important. Quant aux fumeurs, y a-t-il d'autres observations au sujet de la permission de fumer dans la salle de comité? Monsieur Cooper.

M. Cooper: Monsieur le président, je suis tout à fait contre la suggestion de M. Daubney. L'été sera déjà assez long et assez difficile, et je n'accepterai jamais cela à moins d'avoir 10 minutes de pause toutes les 25 minutes.

M. Kaplan: Puisque nous en sommes à donner nos opinions personnelles, je ne fume pas moi-même, mais si quelqu'un fume à côté de moi, je n'ai pas d'objection. À mon avis, il faut éviter d'insulter les témoins qui veulent fumer ou qui ne veulent pas fumer, comme cela se produit parfois aux comités parlementaires.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Daubney, est-ce que vous souhaitez retirer votre motion? Nous essaierons de nous mettre tous d'accord. Personnellement, je préférerais beaucoup une entente à l'amiable car c'est un sujet très irritant.

M. Daubney: Monsieur le président je vais suivre votre conseil.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Passons maintenant à des problèmes mineurs, comme celui de M. Ouellet; je peux vous dire ce que le coprésident pense de la télévision. On me dit que la salle des chemins de fer est disponible. Ce serait beaucoup moins coûteux pour la télévision parce que les branchements existent déjà, ce qui n'est pas le cas dans la salle 200 de l'Édifice de l'Ouest. On est déjà en train de faire des plans, et comme c'est une grande salle, elle convient parfaitement à ces audiences.

Quant à votre première observation sur le début des audiences et la convocation des témoins, nous avons décidé qu'après la parution des annonces un délai de deux semaines serait accordé pour soumettre les mémoires au Comité, ce qui nous permettra d'établir la liste des témoins. Cela nous amène à un problème d'ordre pratique, celui de la traduction. J'avais l'intention de poser la question au sous-comité, de demander aux députés s'ils souhaitent qu'on envoie directement à leurs

[Texte]

of preparing for the actual hearings wanted the briefs that might be filed sent to their offices without the benefit of translation or whether or not we should wait until they are translated. That is a practical difficulty.

I envisage—probably by the time we have the organization, the subcommittee meeting in July—that probably we will start our public hearings toward the end of July or early August, depending on the circulation of the briefs, the meetings by the subcommittee, the ability to notify witnesses, the order in which they are called. We will be sitting all of August with respect to hearings and perhaps into the first week of September. We are due to report to the House by September 14. It seems to me that we are going to need at least a week to talk among ourselves as to what the report to the House of Commons should contain and to write it, so I would think we will probably be having something in the order of five weeks of hearings.

• 1205

This is subject to discussion by the subcommittee, the representations, whatever consensus we can arrive at. However, Mr. Ouellet, that is my thinking right at the moment.

Are there any other comments, or can we go into subcommittee?

Mr. Kaplan: Mr. Chairman, you raised the question of whether briefs received should be translated before circulation. I would like to make an observation on that.

I think if the government attaches enough priority to our work, then translations can be available pretty quickly for these briefs that are submitted, particularly. . . Well, I was going to say "for those witnesses whom we choose to hear", but of course we cannot decide that until we see the briefs.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): That is right.

Mr. Kaplan: I think there may be some discretion about translating appendices that will come in with briefs that are very long in one language. Sometimes they are pages and pages from texts about foreign precedents: Australian practices in constitutional reform, or something like that. There should be some element of discretion about translating books into French; but, in general, I think if you communicate to your government strongly enough the importance of this then it ought to be possible to give members of the committee, in fairly short order, bilingual material. Maybe there could be an interim provision where it could be given in one language with an executive summary in the other language.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): It is the Committees Branch and not the government who will be doing the translation, Mr. Kaplan.

[Traduction]

bureaux les mémoires reçus, avant même qu'on les ait traduits, ou bien s'ils préfèrent attendre la traduction. C'est un problème pratique.

Le temps de nous organiser, avec la réunion du sous-comité en juillet, j'imagine que les audiences publiques devraient commencer vers la fin de juillet ou au début d'août, cela dépendra des mémoires, des réunions du sous-comité, du préavis que nous aurons pu donner aux témoins, de l'ordre de comparaison. Les audiences se dérouleront pendant tout le mois d'août, peut-être la première semaine de septembre. Nous devons présenter notre rapport à la Chambre le 14 septembre. J'ai l'impression qu'il va nous falloir au moins une semaine pour discuter du contenu de notre rapport à la Chambre des communes et pour le rédiger. Par conséquent, nous aurons à peu près cinq semaines d'audiences.

Bien sûr, le Sous-comité va en discuter, et tout dépendra du consensus qui s'en dégagera. Toutefois, monsieur Ouellet, c'est mon avis pour le moment.

Avez-vous d'autres remarques à faire, sinon pouvons-nous nous réunir en sous-comité?

M. Kaplan: Monsieur le président, vous avez demandé tout à l'heure si les mémoires qui nous sont envoyés devraient être traduits avant de nous être distribués. J'aimerais dire quelques mots à ce sujet.

Si le gouvernement estime que notre tâche est vraiment prioritaire, il me semble que la traduction de ces documents peut se faire très rapidement, surtout. . . J'allais dire «surtout pour les mémoires des témoins que nous aurons choisis d'entendre», mais bien sûr, nous ne pourrions pas le savoir tant que nous n'aurons pas pris connaissance des mémoires.

Le coprésident (M. Speyer): En effet.

M. Kaplan: Il ne faudra peut-être pas faire traduire automatiquement les annexes des mémoires particulièrement longs. Il arrive parfois, en effet, qu'il y ait des pages et des pages sur des précédents étrangers, comme la réforme constitutionnelle australienne ou autres. Par conséquent, il faudra peut-être faire attention à ne pas tout traduire automatiquement en français. Quoi qu'il en soit, je suis convaincu que si vous réussissez à convaincre votre gouvernement de l'importance de cette tâche, il faudra que les membres du Comité puissent obtenir assez rapidement les documents dans les deux langues. On pourrait peut-être envisager, de façon provisoire, le dépôt d'un mémoire dans une langue seulement à condition qu'il soit accompagné d'un synopsis dans l'autre langue.

Le coprésident (M. Speyer): Ce sont les services des comptes rendus des comités, et non pas le gouvernement, qui s'occupent de la traduction, monsieur Kaplan.

[Text]

Mr. Kaplan: Then it is the Speaker to whom representation should be made about that.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Cooper.

Mr. Cooper: I was just going to raise that point, because in my experience on other committees it is not a government decision; it is so much the facilities of the Committees Branch. The point is well taken that in that case we should be going to the Speaker rather than to the Government House Leader.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Duguay.

M. Duguay: Monsieur le président, je suggère que l'on distribue aux membres du Comité les mémoires dans leur langue d'origine ainsi qu'une traduction d'un résumé de ces mémoires.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Hamelin.

M. Hamelin: Je ne suis pas favorable à la proposition de mon collègue Duguay. Je préférerais que vous avertissiez immédiatement les autorités afin qu'on puisse créer une équipe spéciale de traduction pour accélérer le processus au maximum. Il est possible qu'on reçoive 200 mémoires d'un coup. Il faudrait donc avertir immédiatement les autorités afin qu'on puisse se préparer en conséquence. Cela devrait se faire très rapidement. Les Chambres ne siégeant pas l'été, j'ai l'impression qu'il y a beaucoup de personnel de disponible. Il faudrait tout de suite créer un groupe de travail pour la traduction.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I am advised that the Speaker is already aware of the problem and there is an anticipation that we are going to get a glut of material. The practical difficulty is really if material is available and whether you want it for your perusal and your study prior to it being translated, and this was a matter I was going to suggest be resolved by the subcommittee. I think there is going to be a lot of discussion and we have to be practical about it. But it is your will that will prevail.

Mr. Nystrom: did I see your hand?

Mr. Nystrom: It is on a different issue. Just before you adjourn.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur le coprésident, pourrions-nous quand même donner des indications qui permettraient peut-être de résoudre le problème plus facilement? Est-ce qu'on peut se mettre d'accord pour dire que les mémoires présentés au Comité seront prioritaires? Il est possible que nous recevions des demandes de 300 personnes, mais, compte tenu de notre calendrier, nous ne pourrions probablement pas entendre 300 témoins. Le Comité directeur devra donc faire un choix de témoins, compte tenu du temps dont dispose le Comité. Ainsi, le problème serait réduit de beaucoup.

• 1210

Donc, est-ce qu'on se met d'accord pour ne pas traduire nécessairement les mémoires des personnes qui ne seraient pas entendues par le Comité? Ces personnes

[Translation]

M. Kaplan: Dans ce cas, c'est au Président de la Chambre qu'il faut en parler.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Cooper.

M. Cooper: Je voulais justement soulever ce problème, car je me suis rendu compte dans d'autres comités que cela ne relevait pas du gouvernement, mais plutôt des services des comptes rendus du Comité. Vous avez tout à fait raison de dire que, dans ce cas, il vaudrait mieux en parler au Président de la Chambre plutôt qu'au leader en Chambre du gouvernement.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Duguay.

Mr. Duguay: Mr. Chairman, I suggest that the brief be circulated to the members of the committee in its original language with an executive summary in the other language.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Hamelin.

Mr. Hamelin: I do not agree with my colleague, Mr. Duguay. I would like you to communicate immediately with the proper authorities in order to set up a special team of translators to do that work as fast as possible. We might receive 200 briefs at the same time. So, we have to be prepared. The translation should be done as fast as possible. Parliament is not sitting during the summer, and it seems to me a lot of people are available. We should proceed immediately to set up a special team of translators.

Le coprésident (M. Speyer): On me dit que le Président de la Chambre est déjà informé du problème, et on s'attend d'autre part à une avalanche de mémoires. La question est maintenant de savoir si vous voulez consulter ces mémoires avant qu'ils ne soient traduits, ce dont je voulais parler en Sous-comité. Il me semble qu'il faut être réaliste, car les discussions vont être nombreuses. Quoi qu'il en soit, c'est vous qui déciderez.

Monsieur Nystrom, vous aviez levé la main?

M. Nystrom: Je voulais aborder un autre problème, juste avant que la séance soit levée.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mr. Joint Chairman, maybe we could give some guidelines so that the problem might be resolved more easily? Maybe we could all agree that briefs to be submitted to the committee will have priority. We may receive 300 requests but, with the tight schedule we have, I do not think we will be able to hear 300 witnesses. The steering committee will have to make a choice of witnesses, according to the time available to the committee. It will make everything easier.

Do we agree on not necessarily translating the briefs of individuals who would not be heard by the committee? Those would naturally be consulted otherwise, but only

[Texte]

seraient évidemment consultées par ailleurs, mais seuls les mémoires des témoins que nous entendrions seraient traduits. Cela réduirait de beaucoup les dimensions du problème.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): May I suggest that this matter be resolved by the subcommittee. We have heard what the co-chairman has said and what his thinking is. Could I ask that this matter be resolved by the subcommittee?

Some hon. members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Nystrom.

Mr. Nystrom: On a totally different issue—and I only want to flag it. If there is no consensus at all, we will drop it immediately.

If this committee were to have a subcommittee to travel anywhere, we would have to go back to the House, I gather, before the House rises today. I just want to raise the question of whether or not people think we should not have a small subcommittee that goes into the north—I think one visit to Yellowknife and one visit to Whitehorse—for the simple reason there is a difference in terms of those people's representation in the constitutional process. They did not have premiers at the meetings like all the rest of us did from southern Canada. It seems to me there is an argument that we should have some small committee go into the north for hearings in those communities.

They are also treated differently in the process of selection of senators and Supreme Court justices because they do not have the legislatures that have the input we have in Saskatchewan or British Columbia or elsewhere in the country. Here again one can make the argument that there is a difference.

I do not want to prolong this, Mr. Chairman. If there is no consensus, I will drop it immediately. However, I thought it should be flagged, because I think we are open, regardless of party, to some criticism for not going into northern Canada, because there is a difference.

The last point, of course, is the legislatures have to pass the resolution themselves before there is a constitutional amendment. There is no requirement to do so in northern Canada, as Senator Tremblay knows, so again there is a difference between the people north of 60 and south of 60.

Personally, I think we should consider a small subcommittee going to the north and having hearings, not extensive—one day each in Yellowknife and Whitehorse—so there is some input from those people in northern Canada. I think it is a real affront to those people that we do not. I would not advocate a subcommittee or a committee travelling across the country to any province that does not have hearings. If Saskatchewan does not have hearings, well that is the business of the Saskatchewan people through their MLAs and their

[Traduction]

the briefs presented by actual witnesses would be translated. This would alleviate the burden.

Le coprésident (M. Speyer): Est-ce que l'on pourrait demander au sous-comité d'en discuter. Nous savons maintenant ce que le coprésident en pense, j'aimerais que l'on soumette la question au sous-comité.

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Nystrom.

M. Nystrom: J'aimerais aborder une question complètement différente... Je voudrais simplement attirer votre attention là-dessus. Si nous n'arrivons pas à nous entendre, je n'insisterai pas.

Si nous voulons qu'un sous-comité se déplace, il faudrait, je suppose, en référer tout de suite à la Chambre, avant l'ajournement. Mais ne pensez-vous pas qu'il faudrait alors envoyer un petit sous-comité dans le Nord? Une visite à Yellowknife, une à Whitehorse, étant donné que dans tout ce débat sur la Constitution le Nord n'a pas été représenté comme le reste du pays. Il n'y avait pas, aux réunions, de Premier ministre des Territoires ou du Yukon. Voilà pourquoi, à mon avis, il faudrait envoyer un petit comité dans le Nord.

Le Nord est encore un cas à part lorsque l'on choisit les sénateurs et les juges de la Cour suprême, puisqu'il n'y a pas d'assemblée législative comme pour la Saskatchewan ou la Colombie-Britannique. Voilà encore une autre différence.

Je ne voudrais pas m'attarder là-dessus, monsieur le président, si le Comité n'est pas d'accord, je n'insisterai pas. Mais je voulais attirer votre attention là-dessus, car nous risquons, quel que soit notre parti, d'être critiqués si nous n'allons pas dans le Nord, étant donné le statut particulier de cette région du pays.

Et enfin, la Constitution ne sera pas modifiée tant que les assemblées législatives des provinces n'auront pas adopté la résolution. Rien de tel pour le nord du Canada, comme le sénateur Tremblay le sait lui-même, voilà donc encore une différence entre les gens qui vivent au nord du 60^{ième} parallèle et ceux qui vivent au sud.

Je pense que nous devrions envisager d'envoyer un petit sous-comité dans cette région, d'y tenir des audiences, de façon raisonnable—un jour à Yellowknife, et à Whitehorse—pour que la population du Nord ait été consultée. Je pense que dans le cas contraire, ce serait une véritable injure que nous lui ferions. Je ne demanderai pas que le sous-comité, ni même le Comité, se rende dans une province qui n'organise pas d'audiences. Si c'est le cas de la Saskatchewan, c'est à la population de la province d'exercer des pressions auprès de l'Assemblée

[Text]

legislature to put pressure on their MLAs, regardless of party. However, the situation in the north is radically different, and I think it is incumbent upon us to at least consider that before the House rises today.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): We will hear three people—Mr. Cooper, followed by Senator Perrault and Mr. Friesen.

Mr. Cooper: Mr. Chairman, I would like a little time to reflect on that, because there are a number of implications, I think, to the committee as well as to the substance of the issue. I would rather we take a little time to think about it and then make a decision on it.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Senator Perrault.

Senator Perrault: Mr. Chairman, I have received representations from the north asking for representatives of the committee to visit the Yukon and Northwest Territories in the course of these hearings, and I intended to raise that matter today. I think there may be some merit in it. Certainly the subcommittee should seriously consider it, in my view. There is a great sense of anger and resentment about certain aspects of the accord there, and perhaps the north should be heard on this one.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): We have, as you know, Senator Perrault, no authority to travel.

Senator Perrault: Yes, I know that.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): This has been pointed out by Mr. Nystrom. Mr. Friesen.

Mr. Friesen: This is a very serious suggestion, and I think it deserves some attention, but I do not know if we are going to solve it in the next five minutes. I would suggest that the steering committee look at it very seriously to see whether or not it is something that could be done. I would defer the decision to the steering committee.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: I want to agree with my colleague, Senator Perrault, on behalf of my colleague, André Ouellet, and myself.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): This matter, then, will be taken up immediately by the steering committee.

The meeting is adjourned.

[Translation]

législative et des députés, quel que soit leur parti. Mais la situation du Nord est complètement différente, et je pense qu'il faudrait y réfléchir avant l'ajournement d'aujourd'hui.

Le coprésident (M. Speyer): Nous allons maintenant passer la parole à trois personnes: M. Cooper, le sénateur Perrault et M. Friesen.

M. Cooper: Monsieur le président, j'aimerais pouvoir réfléchir un petit peu à la question, étant donné ce que cela signifie pour le Comité, ainsi que pour le débat de fond de cette question. J'aimerais disposer d'un petit peu de temps pour y réfléchir et prendre ensuite ma décision.

Le coprésident (M. Speyer): Sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, d'après certaines démarches qui auront été faites auprès de mon bureau, le Nord demande effectivement que des représentants du Comité se rendent dans le Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest pour ses audiences, et j'avais donc moi-même l'intention d'aborder cette question. Je pense effectivement que cela pourrait se justifier, et le sous-comité devrait en tous les cas en discuter très sérieusement. L'accord sur la Constitution a provoqué dans le Nord des réactions de colère et de mécontentement, et je crois qu'il faudrait donc consulter cette région du pays.

Le coprésident (M. Speyer): Vous savez, sénateur Perrault, que nous n'avons pour le moment aucune autorisation de nous déplacer.

Le sénateur Perrault: Oui, je le sais.

Le coprésident (M. Speyer): C'est ce qu'a dit M. Nystrom. Monsieur Friesen.

M. Friesen: C'est effectivement une question très grave, à laquelle il faut réfléchir, mais je ne pense pas que nous allons répondre à cette question dans les cinq minutes qui viennent. Je proposerais donc que le comité directeur y réfléchisse très sérieusement, et voie ce qui est possible. Je pense qu'il faudrait en charger le comité directeur.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Au nom de mon collègue, André Ouellet, et en mon propre nom, je tiens à dire que je suis d'accord avec le sénateur Perrault.

Le coprésident (M. Speyer): Nous allons donc saisir immédiatement le comité directeur de cette question.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

CAI
-87C51

Am-2 ✓

SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, August 4, 1987

Joint Chairmen:

Hon. Arthur Tremblay, Senator

Chris Speyer, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 4 août 1987

Coprésidents:

L'hon. Arthur Tremblay, sénateur

Chris Speyer, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on

The 1987 Constitutional Accord

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de

L'entente constitutionnelle de 1987

RESPECTING:

Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987

CONCERNANT:

L'ordre de renvoi du Sénat, du 17 juin 1987 et l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du 16 juin 1987

APPEARING:

The Honourable Lowell Murray, Senator,
Minister of State for
Federal-Provincial Relations

COMPARAÎT:

L'honorable sénateur Lowell Murray,
Ministre d'État pour les relations
fédérales-provinciales

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

SENATE
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, August 4, 1987

Joint Chairmen:

Hon. Arthur Tremblay, Senator

Chris Speyer, M.P.

SÉNAT
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 4 août 1987

Coprésidents:

L'hon. Arthur Tremblay, sénateur

Chris Speyer, député

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Special
Joint Committee of the Senate and of the House of
Commons on*

The 1987 Constitutional Accord

*Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte
spécial du Sénat et de la Chambre des communes
de*

L'entente constitutionnelle de 1987

RESPECTING:

Order of Reference from the Senate dated June 17,
1987 and Order of Reference from the House of
Commons dated June 16, 1987

CONCERNANT:

L'ordre de renvoi du Sénat, du 17 juin 1987 et
l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du
16 juin 1987

APPEARING:

The Honourable Lowell Murray, Senator,
Minister of State for
Federal-Provincial Relations

COMPARAÎT:

L'honorable sénateur Lowell Murray,
Ministre d'État pour les relations
fédérales-provinciales

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE
AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE
1987 CONSTITUTIONAL ACCORD

Joint Chairmen:

Hon. Senator Arthur Tremblay
Chris Speyer, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Suzanne Blais-Grenier
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Jim Hawkes
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet—(12)

(Quorum 8)

Andrew Johnson

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES DE L'ENTENTE
CONSTITUTIONNELLE DE 1987

Coprésidents:

L'hon. sénateur Arthur Tremblay
Chris Speyer, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Suzanne Blais-Grenier
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Jim Hawkes
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet—(12)

(Quorum 8)

Les cogreffiers du Comité

Andrew Johnson

Eugene Morawski

ORDER OF REFERENCE

Senate Report

FRIDAY, June 26, 1987

The Committee of Selection has the honour to present its

FIFTH REPORT

Pursuant to Rule 66(1)(b), your Committee submits herewith the list of Senators nominated by it to serve on the Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord:

The Honourable Senators Lewis, Perrault, Robertson, Rousseau and Tremblay. (5)

Your Committee recommends that a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

ORDRE DE RENVOI

Rapport du Sénat

Le VENDREDI 26 juin 1987

Le Comité de sélection a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 66(1)b) du Règlement, votre Comité présente la liste des sénateurs qu'il a désignés pour faire partie du Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle de 1987:

Les honorables sénateurs Lewis, Perrault, Robertson, Rousseau et Tremblay. (5)

Votre Comité recommande qu'un message sera transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 4, 1987

(2)

[Text]

The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord met, this day at 9:35 o'clock a.m., in Room 253-D of the Centre Block, the Honourable Arthur Tremblay, Senator and Chris Speyer presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Representing the House of Commons: Suzanne Blais-Grenier, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Other Members present from the House of Commons: Donald Johnston, Marcel Prud'homme, Robert Layton, Barry Turner, Bill Tupper.

Appearing: The Honourable Lowell Murray, Senator, Minister of State for Federal-Provincial Relations.

Witness: Frank Iacobucci, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice Canada.

In attendance: From the Library of Parliament: Bruce Carson, Jacques Rousseau and Louis Massicotte, Researchers. *From McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, Consultant.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and its Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987, which are as follows:

RESOLVED,—That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee to consider and report on the "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987 by the First Ministers of Canada", copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987;

That twelve Members of the House of Commons and five Members of the Senate be the Members of the Special Joint Committee, such Members on the part of the Senate to be designated no later than seven days after the adoption of this motion;

That the Committee have power to appoint from among its Members such sub-committees as may be deemed advisable and to delegate to such sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the Senate;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have power to send for persons, papers and records and to examine witnesses and to print

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 4 AOÛT 1987

(2)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial de l'Entente constitutionnelle de 1987 s'est réuni ce jour à 9 h 35 en la pièce 253-D de l'Édifice du centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Arthur Tremblay et du député Chris Speyer.

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Représentant la Chambre des communes: Suzanne Blais-Grenier, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Autres députés présents: Donald Johnston, Marcel Prud'homme, Robert Layton, Barry Turner, Bill Tupper.

Comparait: L'honorable Lowell Murray, sénateur, ministre d'État pour les relations fédérales-provinciales.

Témoin: Frank Iacobucci, c.r., sous-ministre et sous-procureur général, ministère de la Justice du Canada.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement:* Bruce Carson, Jacques Rousseau et Louis Massicotte, attachés de recherche. *De McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, expert-conseil.

Le Comité procède aux travaux prévus à son ordre de renvoi en date du 17 juin 1987, émanant du Sénat, et à son ordre de renvoi en date du 16 juin 1987, émanant de la Chambre des communes, lesquels portent ce qui suit:

ORDONNÉ,—Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour former un Comité mixte spécial pour faire une étude et présenter un rapport sur l'«Entente constitutionnelle de 1987 signée à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada», dont des copies ont été déposées au Sénat et à la Chambre des communes le 3 juin 1987;

Que le Comité spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs et que les sénateurs membres du Comité soient désignés au plus tard sept jours après l'adoption de la présente motion;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement au Sénat;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger

such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting as it deems appropriate of any or all of its proceedings or of proceedings of its sub-committees, pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons;

That the Committee submit its report not later than September 14, 1987, provided that, if the Senate is not sitting, the report will be deemed submitted on the day such report is deposited with the Clerk of the Senate;

That substitution be authorized for Members from the House of Commons from a list of alternates to be provided to the Joint Chairmen of the Special Joint Committee by a representative of each party at the first meeting of the Committee, such list of alternates to contain no more than twice the number of Members of the House of Commons who are Members of the Special Joint Committee representing each party in the House;

That the quorum of the Committee be eight Members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when six Members are present so long as both Houses are represented; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

RESOLVED,—That a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons be appointed to consider and report on the "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987, by the First Ministers of Canada", copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987;

That twelve Members of the House of Commons and five Members of the Senate be the Members of the Special Joint Committee, such Members on the part of the House of Commons to be designated no later than seven sitting days after the adoption of this motion;

That the Committee have the power to appoint from among its Members such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of their powers except the power to report directly to the House;

That the Committee have power to sit during sittings and adjournments of the House of Commons;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, and to examine witnesses and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 14 septembre 1987. Toutefois, si le Sénat ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier du Sénat;

Que les députés membres du Comité puissent se faire remplacer par des substituts figurant sur une liste de substituts fournie aux coprésidents du Comité mixte spécial par un représentant de chaque parti lors de la première séance du Comité, et que ladite liste de substituts contienne au plus deux fois le nombre de députés membres du Comité mixte spécial représentant chaque parti à la Chambre;

Que le quorum soit fixé à huit membres du Comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une autre décision, à condition que les deux Chambres soient représentées et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

ORDONNÉ,—Qu'un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes soit établi pour faire une étude et présenter un rapport sur l'«Entente constitutionnelle de 1987 signée à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada», dont des copies ont été déposées au Sénat et à la Chambre des communes le 3 juin 1987;

Que le Comité spécial soit constitué de douze députés et de cinq sénateurs, et que les députés membres du Comité soient désignés au plus tard sept jours de séance après l'adoption de la présente motion;

Que le Comité soit autorisé à créer, parmi ses membres, les sous-comités qu'il peut juger bon de créer et à leur déléguer la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport directement à la Chambre;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances de la Chambre des communes et les périodes d'ajournement;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire venir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour, les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting, as it deems appropriate, of any or all of its proceedings or of proceedings of its sub-committees, pursuant to the principles and practices governing the broadcasting of the proceedings of the House of Commons;

That the Committee submit its report not later than September 14, 1987, provided that, if the House is not sitting, the report will be deemed submitted on the day such report is deposited with the Clerk of the House of Commons and with the Clerk of the Senate;

That substitutions be authorized, for Members from the House of Commons, from a list of alternates to be provided to the Joint Chairmen of the Special Joint Committee by a representative of each party at the first meeting of the Committee, such list of alternates to contain no more than twice the number of Members of the House of Commons who are Members of the Special Joint Committee representing each party in the House;

That the quorum of the Committee be eight Members, whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, when six Members are present so long as both Houses are represented; and

That a message be sent to the Senate requesting that House to unite with this House for the above purpose, and to select, if the Senate deems it to be advisable, five Members to act on the proposed Special Joint Committee.

The Minister made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That Section 4 of the Minister's presentation entitled "The Constitutional Accord/Problem Solving", be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "ACCO-1"*).

At 11:10 o'clock a.m. the sitting was suspended.

At 11:25 o'clock a.m. the sitting was resumed.

The Minister and the witness, answered questions.

At 1:17 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING (3)

The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord met, this day at 3:00 o'clock p.m., in Room 253-D of the Centre Block, the Honourable Arthur Tremblay, Senator and Chris Speyer presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Representing the House of Commons: Suzanne Blais-Grenier, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen,

Que le Comité soit habilité à autoriser, s'il le juge opportun, la radiodiffusion et la télédiffusion de la totalité ou d'une partie de ses délibérations et de celles de ses sous-comités, conformément aux principes et pratiques qui régissent la diffusion des délibérations de la Chambre des communes;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 14 septembre 1987. Toutefois, si la Chambre ne siège pas, le rapport sera réputé avoir été présenté le jour où il sera déposé auprès du Greffier de la Chambre des communes et du Greffier du Sénat;

Que les députés membres du Comité puissent se faire remplacer par des substituts figurant sur une liste de substituts fournie aux coprésidents du Comité mixte spécial par un représentant de chaque parti lors de la première séance du Comité, et que ladite liste de substituts contienne au plus deux fois le nombre de députés membres du Comité mixte spécial représentant chaque parti à la Chambre;

Que le quorum soit fixé à huit membres du Comité lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une autre décision, à condition que les deux Chambres soient représentées, et que les coprésidents soient autorisés à tenir des séances, à entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsque six membres du Comité sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; et

Qu'un message soit envoyé au Sénat le priant de se joindre à la Chambre pour les fins susmentionnées et de choisir, s'il le juge opportun, cinq sénateurs pour le représenter audit Comité mixte spécial.

Le ministre fait une déclaration puis répond aux questions.

Il est convenu,—Que l'article 4 de l'exposé du ministre, intitulé «L'accord constitutionnel/La recherche d'une solution», soit imprimé à titre d'appendice aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir Appendice «ACCO-1»*).

À 11 h 10, la séance est suspendue.

À 11 h 25, la séance reprend.

Le Ministre et le témoin répondent aux questions.

À 13 h 17, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (3)

Le Comité mixte spécial de l'Entente constitutionnelle de 1987 s'est réuni ce jour à 15 heures, en la pièce 253-D de l'Édifice du centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Arthur Tremblay et du député Chris Speyer.

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Représentant la Chambre des communes: Suzanne Blais-Grenier, David Daubney, Leo Duguay, Benno

Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Other Members present from the House of Commons: David Berger, Donald Johnston, Robert Layton, Bill Tupper.

Witnesses: Gérald Beaudoin, Professor of Constitutional Law, University of Ottawa. *From the National Association of Women and the Law:* Helena Orton, Spokesperson for NAWL; Patricia File, Public Affairs Co-ordinator; Bev. Baines, Member; France Houle, Member—Quebec; and Brigitte Mornault, Member—Quebec. The Honourable Eugene Forsey.

In attendance: From the Library of Parliament: Bruce Carson, Jacques Rousseau and Louis Massicotte, Researchers. *From McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, Consultant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and its Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987 both considering the document entitled "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987 by the First Ministers of Canada", copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, August 4, 1987, Issue No. 2*)

Gérald Beaudoin made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by Gérald Beaudoin, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "ACCO-2"*).

Helena Orton and Brigitte Mornault each made an opening statement and with the witnesses, answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the National Association of Women and the Law, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "ACCO-3"*).

At 5:05 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 5:16 o'clock p.m. the sitting was resumed.

Eugene Forsey made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief, submitted by Eugene Forsey, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See *Appendix "ACCO-4"*).

At 6:44 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski

Andrew Johnson

Joint Clerks of the Committee

Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Autres députés présents: David Berger, Donald Johnston, Robert Layton, Bill Tupper.

Témoins: Gérald Beaudoin, professeur de Droit constitutionnel, Université d'Ottawa. *De l'Association nationale de la femme et le droit:* Helena Orton, porte-parole; Patricia File, coordonnatrice, Affaires publiques; Bev. Baines, membre; France Houle, membre—Québec; et Brigitte Mornault, membre—Québec. L'honorable Eugene Forsey.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement:* Bruce Carson, Jacques Rousseau et Louis Massicotte, attachés de recherche. *De McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, expert-conseil.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du 17 juin 1987, émanant du Sénat, et à son ordre de renvoi en date du 16 juin 1987, émanant de la Chambre des communes, lesquels portent sur le document intitulé «Accord constitutionnel de 1987 signé à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada» et dont copie avait été déposée le 3 juin 1987 au Sénat et à la Chambre des communes. (Voir *Procès-verbaux du mardi 4 août 1987, fascicule n° 2*)

Gérald Beaudoin fait une déclaration puis répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Gérald Beaudoin soit imprimé à titre d'appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «ACCO-2»*).

Helena Orton et Brigitte Mornault font chacune une déclaration puis, avec les autres témoins, répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par l'Association nationale de la femme et le droit soit imprimé à titre d'appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «ACCO-3»*).

À 17 h 05, la séance est suspendue.

À 17 h 16, la séance reprend.

Eugene Forsey fait une déclaration puis répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Eugene Forsey soit imprimé à titre d'appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «ACCO-4»*).

À 18 h 44, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Eugene Morawski

Andrew Johnson

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, August 4, 1987

• 0932

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Hon. members of the committee, ladies and gentlemen, I have the honour of declaring open the first public hearing of the Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord signed by the Premiers of Canada on June 3, 1987.

• 0935

Selon l'ordre de renvoi, ce Comité a pour mandat «de faire une étude et de présenter un rapport» sur cette entente, au plus tard le 14 septembre de cette année. Dans cette perspective, il entendra, en séances publiques, comme celle de ce matin, les témoins qui ont sollicité de comparaître devant lui. Il entendra également des experts ou des conseillers qu'il jugera à propos d'inviter à lui faire part de leurs opinions et qui auront eux-mêmes jugé opportun d'accepter son invitation.

Les convenances imposaient manifestement que le Comité demande d'abord au ministre responsable des relations fédérales-provinciales de venir lui présenter le dossier à l'étude. Ce qui a été fait. L'honorable Lowell Murray a bien voulu accepter la requête du Comité; je l'en remercie très chaleureusement. Nous l'entendrons donc ce matin.

Before asking him to make his presentation, however, the joint chairman and I have agreed that it would make the work of our committee more efficient if the schedule and the operations of the hearings were clearly known to all parties involved right at the beginning of our work.

• 0940

My colleague will then explain that to you.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you, Senator Tremblay.

I have a few very brief remarks to make just before explaining the procedures we have adopted. The orders of reference require this joint committee to consider and report on the 1987 constitutional accord. I want to make a brief comment about each of these two directives in our mandate.

First, we are to consider the issues and concerns that led the First Ministers to the 1987 constitutional accord, and we are to give full and thorough consideration to the arguments both for and against acceptance of the accord that they reached. Our job in this joint committee is not to make final decisions. That will be for Parliament, when it debates and votes on the resolution. Our job is to listen to what Canadians have to say and to ask questions to get to the bottom of the issues they consider to be important.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 4 août 1987

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Mesdames et messieurs, j'ai l'honneur de déclarer ouverte la première audience publique du Comité mixte spécial sur l'Accord constitutionnel signé par les premiers ministres du Canada le 3 juin 1987.

Under its Order of Reference, this committee is charged with studying and reporting on the accord by September 14 next. For that purpose, we shall be hearing witnesses who ask to appear before us at public hearings like this one. We shall also be hearing from such experts or advisors as we may see fit to invite, and as may agree, to give us the benefit of their opinion.

It was only right and proper, of course, that the committee first invite the Minister responsible for federal-provincial relations to speak to the issue, and we did so. Senator Lowell Murray was so kind as to accept our invitation, and I thank him. We shall hear his presentation this morning.

Néanmoins, avant de lui céder la parole, le coprésident et moi-même avons convenu que, par souci d'efficacité, il serait utile de préciser au départ le calendrier et la procédure des audiences afin qu'ils soient connus de tous les intéressés.

Mon collègue vous expliquera cela.

Le coprésident (M. Speyer): Merci, monsieur.

Avant de vous expliquer la procédure que nous avons adoptée, voici quelques brèves remarques. Les ordres de renvoi exigent de ce Comité mixte une étude et un rapport sur l'Accord constitutionnel de 1987. Je voudrais commenter brièvement chacun de ces deux volets de notre mandat.

Nous devons tout d'abord nous pencher sur les questions et les préoccupations qui ont conduit les premiers ministres à signer l'Accord constitutionnel de 1987, et nous devons étudier de façon minutieuse et approfondie les arguments pour et contre l'accord auquel ils ont abouti. Le Comité mixte n'a pas à se prononcer de manière définitive. Cette tâche appartient au Parlement où la résolution sera débattue et votée. Notre tâche est d'entendre l'opinion des Canadiens et de poser des questions pour aller au fond des problèmes qu'ils jugent important.

[Texte]

The second branch of our mandate is to report to Parliament fully, to report accurately and fully the concerns and arguments that have been raised by both those who oppose the accord and those who support it. Our objective is to ensure that the members of the Senate and members of the House of Commons are fully informed about all relevant matters when the 1987 Constitutional Accord comes before Parliament for debate and decision. All of us are determined that these objectives will be achieved.

We have had, I like to say, a maximum of co-operation on procedure. It has been determined by members of all parties that in normal circumstances we will be sitting on Tuesdays, Wednesdays, and Thursdays. We will commence each morning at 9.30 a.m. We will terminate our proceedings somewhere around 6 or 6.30 p.m., depending on the length of the last witness's evidence. It has been agreed among all parties that in normal circumstances, where a witness has one hour, each political party will have twelve minutes for the purposes of examining witnesses and will be able to allot that time in the way that political party sees fit. With the remaining time, I myself or Senator Tremblay, as chairmen, will have the discretion to recognize members as we see fit, of course in consultation with members of all parties.

With that, it devolves upon me to say that Senator Tremblay and I are going to share responsibilities in terms of who presides, on the basis that one morning, such as this morning, I will preside as the Chair; in the afternoon it will be Senator Tremblay; and then on each successive day we will just vary that.

Having said that, I would like to introduce the Hon. Lowell Murray, who was born in New Waterford, Nova Scotia. He is the Minister of State for Federal-Provincial Relations. He is the Minister responsible for the accord. He has brought with him certain officials, and I am going to ask Senator Murray if he would be kind enough to introduce them to the committee and to the public.

L'honorable sénateur Lowell Murray (ministre d'État pour les Relations fédérales-provinciales): Merci, monsieur le président.

It is an honour to appear before this joint committee of the Senate and the House of Commons to examine with you the historic 1987 Constitutional Accord.

Avant d'aller plus loin, j'aimerais présenter les personnes qui m'accompagnent aujourd'hui: le secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, M. Norman Spector, et le sous-ministre de la justice, M. Frank Iacobucci. Ils m'aideront, au besoin, à répondre à vos questions.

J'aimerais tout d'abord examiner ce que cet accord signifie pour le Canada. L'entente unanime des onze premiers ministres marque une importante étape de la réconciliation nationale. Elle accroît la solidarité des gouvernements et jette des bases solides sur lesquelles les

[Traduction]

Le second volet de notre mandat est de présenter au Parlement un rapport exact et complet sur les préoccupations et les arguments soulevés à la fois par ceux qui s'opposent à l'accord et par ceux qui l'appuient. Nous avons pour objectif de veiller à ce que les sénateurs et les députés de la Chambre des communes soient pleinement informés sur tout ce qui se rattache à l'Accord constitutionnel de 1987 en vue du débat et de la décision dont il fera l'objet au Parlement. Nous sommes tous déterminés à ce que ces objectifs soient réalisés.

En ce qui concerne la procédure, je dois dire que nous avons obtenu le maximum de collaboration. De part et d'autre, les membres du Comité ont convenu qu'en temps normal nous siégerions le mardi, le mercredi et le jeudi. Nous commencerons le matin à 9h30 et nous terminerons les audiences entre 18 heures et 18h30, suivant la durée du dernier témoignage. Il a été convenu qu'en temps normal, si le témoin dispose d'une heure, chaque parti politique disposera de 12 minutes pour interroger le témoin, et ce temps de parole pourra être réparti au gré de chaque parti politique. En notre qualité de présidents, moi-même ou le sénateur Tremblay nous pourrions attribuer le reste du temps à des membres du Comité, en consultant bien sûr tous les partis.

Il me reste maintenant à vous indiquer que le sénateur Tremblay et moi-même nous partagerons la présidence de la manière suivante: le matin, comme aujourd'hui, je présiderai, et l'après-midi ce sera au tour du sénateur Tremblay; par la suite nous alternerons de cette manière.

Je voudrais maintenant vous présenter M. Lowell Murray, originaire de New Waterford en Nouvelle-Écosse, qui est ministre d'État responsable des relations fédérales-provinciales. À ce titre, il est également responsable de l'accord. Il est accompagné de plusieurs fonctionnaires, et je vais demander au sénateur Murray de bien vouloir nous les présenter ainsi qu'au public.

Hon. Senator Lowell Murray (Minister of State for Federal-Provincial Relations): Thank you, Mr. Chairman.

C'est pour moi un honneur de comparaître devant ce Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes pour examiner avec vous l'historique Accord constitutionnel de 1987.

Before proceeding further, I would like to introduce the gentlemen seated with me here today: The Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, Dr. Norman Spector and the Deputy Minister of Justice, Mr. Frank Iacobucci. As necessary, and where appropriate, Dr. Spector and Mr. Iacobucci will assist me in responding to your questions.

Let me begin by considering what this accord means for Canada. The unanimous agreement of the Prime Minister and the 10 premiers, marks significant progress in achieving national reconciliation. It heightens the partnership among governments and provides a sound

[Text]

Canadiens pourront travailler ensemble à des fins communes.

• 0945

Complétant le travail commencé en 1981, l'accord de 1987 met fin à l'isolement constitutionnel du Québec. Le Québec n'est plus membre, à moitié, de notre famille constitutionnelle.

I have heard it said that Quebec's signature is not necessary, since the province is legally bound by the Constitution Act, 1982. For my part, I find it hard to accept the proposition there is no difference between a Constitution to which Quebec is a proud and willing signatory and one to which it is not. I cannot believe that failure to secure Quebec's willing adherence would have had absolutely no effect on national unity now or in the future. In my view, Quebec's willing adherence is more than desirable; it is essential.

Without the accord and without Quebec's participation in our constitutional family, Canada's future would have remained in doubt. The danger posed by Quebec's continued constitutional isolation might have proved very serious indeed. It would not have been right to leave to future generations of Canadians the obligation to resolve this problem, perhaps in more difficult and less tranquil times.

I have also heard it said that the federal government gained nothing in these negotiations and that it gave but did not get. I reject these contentions totally. Canada is the clear and undisputed winner in the current round of constitutional negotiations. The strengthening of our country, the reconciliation of Quebec, opportunities for economic policy co-ordination and future constitutional reform are all significant gains as a result of the present round of constitutional negotiations.

The 1987 Constitutional Accord is a limited package of amendments designed to achieve a specific goal. It has been public knowledge since the premiers' conference in Edmonton in August 1986 that governments had agreed to limit the current round of negotiations to Quebec's conditions and to leave other issues raised by other governments to subsequent constitutional discussions. Had this agreement not been secured and had it not been possible to limit the agenda and to limit the objective, it is highly unlikely we would have succeeded in our primary goal, which was the repatriation of Quebec.

En cherchant à répondre aux préoccupations du Québec, tout en réalisant les objectifs communs des onze gouvernements, l'Accord est une toile sans couture, un tout intégré qui constitue un programme délicatement équilibré, produit de la négociation et du compromis. De ce fait, il ne devrait pas être modifié à la légère.

L'Accord permettra la réalisation de trois objectifs: la reconnaissance de la diversité et de la dualité linguistique du Canada, le respect du principe de l'égalité des provinces et la promotion de la coopération et de la

[Translation]

basis for Canadians to work together toward common ends.

The 1987 Constitutional Accord completes the unfinished business of 1981 and thereby ends Quebec's isolation from the country's constitutional process. No longer is Quebec half in and half out of our constitutional family.

J'ai entendu dire que la signature du Québec n'est pas nécessaire, puisque cette province est légalement liée par la Loi constitutionnelle de 1982. Pour ma part, j'ai du mal à accepter qu'il n'y ait aucune différence entre une Constitution que le Québec a signée fièrement, de son plein gré, et une Constitution qu'il a refusé de signer. Et je ne peux pas croire que l'absence d'adhésion volontaire du Québec n'aurait jamais eu le moindre effet sur l'unité nationale, aujourd'hui ou dans l'avenir. A mon avis, l'adhésion du Québec est plus que souhaitable, elle est essentielle.

Sans l'Accord et la participation du Québec à notre famille constitutionnelle, l'avenir du Canada aurait été incertain. Le danger posé par l'isolement constitutionnel continu du Québec aurait pu en effet occasionner des problèmes très graves. Il ne serait pas juste de laisser aux générations futures le soin de résoudre ces problèmes, peut-être dans des circonstances plus difficiles et en des temps moins favorables.

J'ai aussi entendu dire que le gouvernement fédéral n'avait rien retiré de ces négociations, qu'il avait donné sans recevoir. Je dois rejeter ces allégations entièrement. Le Canada est le gagnant clair et incontesté de la présente série de négociations constitutionnelles.

L'Accord constitutionnel de 1987 est un programme limité de modifications axées sur un objectif précis. Il est de notoriété publique, depuis la Conférence des premiers ministres tenue à Edmonton en août 1986, que les gouvernements ont accepté de limiter la présente ronde de discussions constitutionnelles aux conditions du Québec et d'aborder ensuite les questions qui intéressent les autres gouvernements. Sans cette entente, nous n'aurions probablement pas atteint notre premier but, le rapatriement du Québec.

In seeking to resolve Quebec's concerns while meeting the shared objectives of all 11 governments, the Accord is a seamless web and an integrated whole. It represents a finely balanced package—the product of negotiation and compromise. As such, it should not be lightly tampered with.

Three objectives will be achieved through the Accord: Recognition of Canada's diversity and linguistic duality; respect for the principle of the equality of the provinces; and promotion of co-operation and collaboration among

[Texte]

collaboration entre les gouvernements. Je crois qu'il s'agit là d'objectifs fondamentaux de notre pays. Bien sûr, ils ne peuvent pas être entièrement atteints par des modifications constitutionnelles. Ils doivent être ancrés dans le cœur des Canadiens.

Mais je crois que ces modifications refléteront mieux ce que les Canadiens veulent que soit le Canada, une société généreuse, tolérante, unie qui respecte la diversité et croit que les gouvernements doivent travailler en collaboration dans leur sphère de compétences respectives pour servir les intérêts de la population.

• 0950

I am prepared to explain the objectives of this accord and how they are achieved in the amendments proposed. I am fully prepared to support the vision of the country it reflects, and I am fully prepared to make our experts available to the committee, because it is important that your deliberations be based on sound information and not on inaccuracies which could only serve to breed unwarranted fears.

What are the facts? Mr. Chairman, this accord leaves all individual rights intact. The Charter of Rights and Freedoms has not been amended, nor is there anything in this accord that overrides it. The accord leaves aboriginal rights intact, and there is nothing in it that would preclude future reform to bring justice to Canada's aboriginal peoples. No group has been pushed to the back of the bus; rather, in repatriating Quebec, we have repaired the bus before an accident happens. The policy of family reunification, established under federal immigration authority, will be unaltered. Mobility rights will not be affected in any way. Existing social programs are not altered by the accord, and, as I am prepared to explain in detail, the establishment of new national social programs will continue to be possible.

As you review the accord, I would invite you to consider the proposition that we are not looking at a "strengthening" or a "weakening" of either order of government. Rather, the accord strengthens Canada by recognizing the legitimacy and clarifying the role of both orders of government in a few but very important areas of longstanding dispute. As these areas are explored in greater detail, I am confident this central characteristic of the accord will become increasingly clear.

Now, Mr. Chairman, some critics of the accord assume that First Ministers undertook to negotiate much more than they did, much more than the Quebec Round, on April 30 and June 3. For this reason suggestions to improve the accord and broaden its scope often are misplaced, no matter how well-intentioned they are. If any egregious errors in the amendment are identified, they can, as First Ministers agree, be addressed immediately, albeit within the context of the unanimity requirement. There will be ample opportunity to address

[Traduction]

governments. I believe these are essential objectives for our country. They cannot, of course, be fully met by constitutional amendments; they must be anchored in the hearts of Canadians.

But I do believe that these amendments, when they become part of the Constitution, will provide a better reflection of what Canadians want Canada to be: a generous, tolerant and united society, one that respects diversity and believes that governments should work co-operatively within their respective areas of jurisdiction to serve the interests of the people.

Je suis disposé à expliquer les objectifs de l'accord et la façon dont les modifications proposées en permettent la réalisation. Je suis entièrement disposé à appuyer la vision de notre pays qu'il renferme. Je suis aussi tout à fait disposé à mettre nos experts à la disposition du Comité, parce qu'il est important que vos délibérations soient fondées sur des données solides et non sur des malentendus, qui ne pourraient qu'alimenter des craintes sans fondements.

Et ces faits, les voici: l'accord laisse tous les droits individuels intacts. La Charte des droits et libertés n'a pas été modifiée, et rien dans l'accord ne peut y passer outre. L'accord laisse également intacts les droits des autochtones, et rien n'y empêche des réformes futures destinées à faire justice aux peuples autochtones du Canada. Aucun groupe n'a été relégué à l'arrière de l'autobus; en rapatriant le Québec, nous avons réparé cet autobus avant qu'un accident ne se produise. La politique de réunification familiale, qui a été établie en vertu des pouvoirs fédéraux, ne sera pas modifiée. L'accord ne touche pas à la liberté de circulation et d'établissement, ni aux programmes sociaux existants. Et, comme je l'expliquerai en détail, l'établissement de nouveaux programmes sociaux à l'échelle nationale continuera d'être possible.

Dans votre examen de l'accord, je vous invite à considérer l'idée que nous ne cherchons pas à «renforcer» ni à «affaiblir» l'un ou l'autre palier gouvernemental. L'accord renforce le Canada en reconnaissant la légitimité et en clarifiant le rôle des deux paliers de gouvernement dans de rares mais très importants domaines depuis longtemps en litige. Je suis certain qu'à mesure que nous approfondirons notre examen de ces domaines, cette caractéristique centrale de l'accord deviendra de plus en plus claire.

Certains de ceux qui ont critiqué l'accord prennent pour acquis que les premiers ministres ont entrepris de négocier beaucoup plus qu'ils ne l'ont réellement fait, beaucoup plus que la «ronde québécoise», les 30 avril et 3 juin. Pour cette raison, les suggestions visant à améliorer l'accord et à en élargir la portée sont souvent hors de propos, même si elles découlent des meilleures intentions. Si l'on devait constater que celui-ci compte de flagrantes erreurs de rédaction, nous aurons l'occasion de les corriger, en n'oubliant pas que tout changement devra

[Text]

other issues and improvements in the second round. But first we must end Quebec's isolation, otherwise no second round, no attempt at further constitutional reform, will have much prospect of success.

The Quebec Round culminates over 20 years of constitutional debate that began during the Quiet Revolution. It brings to a successful conclusion a long and often difficult process of constitutional renewal that was launched not in 1987 but in 1926.

Following the Balfour report of that year, governments in Canada sought to reach agreement on an amending formula that would permit patriation of our Constitution. Since February 1968, however, discussions of patriation have been linked to a broader range of questions of substantive change.

The 1987 accord is not the product of two intensive meetings of First Ministers, nor is it the work of a year of intensive discussion among Ministers and officials.

Unanimity on the accord would not have been possible at this time without the benefit of repeated federal-provincial debate over the years on the main elements of this Constitutional Accord—Canada's linguistic duality, Quebec's distinct society, the amending formula, the spending power, and provincial participation in Supreme Court and Senate appointments. Even immigration, where we have reached an agreement in this accord, although it has not been on the constitutional agenda in the past, the agreement we have reached is based on a whole series of agreements between the federal government and the provinces dating back to 1971.

So these elements of the 1987 Constitutional Accord were built on the constitutional review of 1968 to 1971, the constitutional exercise of 1975-76, Bill C-60 in 1987, the intensive discussions on the Constitution from 1978 to 1979 and the negotiations that followed the referendum in 1980, as well as the exercise of 1981.

• 0955

Following months of impassioned debate, leading up to the referendum in the spring of 1980, the people of Quebec finally said yes to Canada, and to renewed federalism.

During the course of the referendum, solemn promises were made by a number of Premiers that Quebec's constitutional concerns would be addressed. The other provinces are now ready to say yes to Quebec and to further constitutional reform in a second round, and now Parliament has the opportunity to say yes to Quebec.

Dans leur recherche du fédéralisme renouvelé, promis à tous les Canadiens pendant le référendum, le

[Translation]

faire l'unanimité. Nous aurons amplement l'occasion d'aborder les autres questions et améliorations pendant la deuxième ronde. Mais d'abord, nous devons mettre fin à l'isolement du Québec, sans quoi on pourrait difficilement espérer qu'une seconde série de négociations ou qu'une nouvelle tentative de réformer la Constitution aboutisse.

La «ronde québécoise» est l'aboutissement d'un débat constitutionnel vieux de plus de 20 ans et qui a commencé pendant la Révolution tranquille. Elle est le couronnement d'un processus long et souvent difficile de renouveau constitutionnel qui a été lancé non pas en 1987 mais en 1926.

Cette année-là, après la parution du rapport Balfour, les gouvernements au Canada ont tenté de s'entendre sur une formule de modification qui permettrait le rapatriement de notre Constitution. Depuis février 1968 toutefois, les discussions touchant le rapatriement ont été liées à un éventail plus vaste de changements importants.

L'Accord de 1987 n'est pas le produit de deux réunions intenses de premiers ministres, ni d'une année de discussions approfondies entre ministres et fonctionnaires.

L'unanimité d'aujourd'hui aurait été impossible sans les nombreux débats fédéraux-provinciaux des dernières années sur les principaux éléments de cet Accord constitutionnel: la dualité linguistique du Canada, le caractère distinct de la société québécoise, la formule de modification, le pouvoir de dépenser et la participation des provinces aux nominations à la Cour suprême et au Sénat. Et l'expérience des ententes fédérales-provinciales conclues depuis 1971 en matière d'immigration a établi les bases requises pour résoudre la seule question qui n'avait jamais figuré à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles.

Ces éléments de l'Accord constitutionnel de 1987 sont le fruit du travail de décennies: qu'il me suffise de rappeler les négociations constitutionnelles entre 1968 et 1971, l'exercice constitutionnel de 1975 et 1976, le projet de loi C-60 de 1987, les discussions intenses de 1978 et 1979, les négociations qui ont suivi le référendum de 1980, ainsi que l'exercice de 1981.

Après les mois de débats passionnés qui ont mené au référendum du printemps de 1980, le peuple du Québec a finalement dit «oui» au Canada et au fédéralisme renouvelé.

Pendant la campagne référendaire, un certain nombre de premiers ministres ont solennellement promis que les préoccupations constitutionnelles du Québec seraient examinées. Les autres provinces sont aujourd'hui prêtes à dire «oui» au Québec et à d'autres changements constitutionnels lors d'une deuxième ronde de discussions. Et maintenant, le Parlement a l'occasion de dire oui au Québec.

In search of the renewed federalism promised to all Canadians in the referendum, the Government of Canada

[Texte]

gouvernement du Canada et les gouvernements des neuf provinces ont approuvé une entente constitutionnelle en novembre 1981. Cette entente comprenait, comme tout le monde le sait, le rapatriement, une formule de modification, la Charte des droits et libertés, la reconnaissance des droits des autochtones et de notre patrimoine multiculturel, un engagement à renforcer le dynamisme de nos régions, ainsi que la clarification et l'élargissement des compétences provinciales sur les ressources naturelles.

Cette réalisation des premiers ministres en 1981 était certainement importante et historique, mais elle était incomplète. Le tableau constitutionnel restait inachevé sans la présence du Québec. Pour cette raison, j'ai voté personnellement contre la résolution constitutionnelle de décembre 1981 lorsqu'elle était présentée au Sénat.

Les événements qui suivirent la promulgation de la Loi constitutionnelle de 1982 ont marqué un tournant dans les longues années de débats constitutionnels. Parmi ces événements, on note premièrement l'élection, en 1984, d'un gouvernement fédéral prônant la réconciliation nationale et déterminé à travailler activement à réintégrer le Québec dans la famille constitutionnelle. Deuxièmement, l'élection, au Québec, en 1985, d'un gouvernement fédéraliste qui avait énoncé, dans son programme électoral *Maîtriser l'avenir*, cinq conditions réalistes destinées à mettre fin à l'impasse constitutionnelle. Troisièmement, la volonté subséquente de tous les premiers ministres de faire de la question du Québec leur priorité constitutionnelle.

These events combined to create a window of opportunity that First Ministers seized in the Meech Lake accord and in the 1987 Constitutional Accord. No one should underestimate this unique conjuncture of forces, and no one should take lightly the consequences that would have resulted from failure.

The role played by this government in creating a window of opportunity can be traced to a key address made by Brian Mulroney at Sept-Îles during the 1984 election campaign.

He made bringing Quebec back into the mainstream of Canada's political life a fundamental objective. It was his firmly held view and one endorsed by the Progressive Conservative Party that vital elements of the Canadian social fabric would be incomplete until Canadians came to terms with the place of Quebec in the Constitution.

In his Sept-Îles address, Mr. Mulroney stated:

I know that many men and women in Quebec will not be satisfied with mere words. We will have to make commitments and take concrete steps to reach the objective that I have set for myself and that I repeat here: to convince the Quebec National Assembly to give its consent to the new Canadian Constitution. . . But, knowing the importance and the complexity of

[Traduction]

and the governments of nine provinces agreed in November 1981 to a constitutional package. That package included patriation, an amending formula, the Charter of Rights and Freedoms, recognition of aboriginal rights and our multicultural heritage, a commitment to reinforce our regional strengths and the clarification and extension of provincial jurisdiction over natural resources.

This achievement by First Ministers was certainly a substantial and historic one. But it was flawed. The constitutional picture was not complete because of the absence of Quebec from the agreement. For this reason, I and others voted against the resolution on the Constitution in December 1981 when it was tabled before the Senate.

The long years of constitutional debate reached a turning point as a series of events occurred in the period following the proclamation of the Constitution Act, 1982. These events included: First, the election of a federal government in 1984 committed to national reconciliation and to working actively to bring Quebec back into the constitutional family. Secondly, the election of a federalist Quebec government in 1985 that had enunciated in its election platform, *Maîtriser l'avenir*, five realistic conditions for ending the constitutional impasse. Thirdly, the subsequent willingness of all premiers to make the successful resolution of the Quebec issue their constitutional priority.

La combinaison de ces événements nous a donné une occasion de régler ce problème, occasion que les premiers ministres saisirent dans l'entente du Lac Meech et dans l'Accord constitutionnel de 1987. Il ne faut pas sous-estimer cette conjoncture unique, ni prendre à la légère les conséquences qu'aurait eu un échec.

Le rôle joué par le gouvernement dans la création de cette occasion historique s'inspire d'une allocution prononcée par Brian Mulroney à Sept-Îles pendant la campagne électorale de 1984.

M. Mulroney s'était fixé comme objectif fondamental de réintégrer le Québec dans le courant politique de notre nation. Il croyait fermement, avec l'appui du Parti progressiste-conservateur, que certains éléments essentiels de l'identité du Canada seraient incomplets tant que les Canadiens ne feraient pas au Québec une place dans la Constitution.

Dans son allocution de Sept-Îles, M. Mulroney a affirmé:

Je sais que bien des Québécois et des Québécoises ne se contenteront pas de simples paroles. Il faudra donner des gages et poser des gestes pour atteindre l'objectif que je me suis assigné et que je réitère ici: convaincre l'Assemblée nationale du Québec de donner son assentiment à la nouvelle Constitution canadienne. . . Mais, connaissant l'importance et la

[Text]

federal-provincial issues, I will not undertake a constitutional path with ambiguity and improvisation. To proceed otherwise would risk making things much worse rather than better.

• 1000

He also signalled his intent to breathe a new spirit into federalism, replacing the bias of confrontation with the bias of agreement, and to seek greater co-ordination and harmony between the two orders of government through an institutionalized First Ministers' Conference. As you will note, these commitments are all reflected in the amendment before you.

In this environment, the Liberal Party of Quebec set out five conditions for adhering to the Constitution in its position paper *Maîtriser l'avenir*, which became its platform for the 1985 election.

After the Liberal Party came to power in that election, Mr. Gil Rémillard, Quebec's Minister of Intergovernmental Affairs, reiterated in an important speech at Mont Gabriel Quebec's five conditions.

Mr. Chairman, it will be grossly unjust to say the 1987 Constitutional Accord was a "one-night wonder". The accord was not cooked up in some kitchen overnight, nor was it simply cobbled together during the course of one or two marathon First Minister's meetings. The reality is that a long and complex process of federal-provincial consultations occurred, which was the culmination of often difficult constitutional debates over a period of 20 years. Events arising from the referendum created a historical turning point, making the successful resolution of the Quebec issue possible.

Moreover, throughout the process, before and during Meech Lake talks, the federal and provincial governments displayed a degree of mutual trust and respect worthy of national reconciliation. Building on past debates, this spirit of partnership made the time ripe for action on Quebec's proposals, and the carefully planned constitutional discussions finally bore fruit.

All of the First Ministers, and especially Prime Minister Mulroney, deserve high praise for this achievement. Confronted by real prospects for success, each First Minister had the wisdom to proceed carefully, setting reasonable goals and taking into account the objectives of other governments.

Each First Minister took personal risks and made important compromises. Yet their actions would not have been possible, as I have indicated, without past constitutional discussions, favourable historical circumstances, and a great deal of behind-the-scenes hard work on Quebec's proposals. It would be a disservice to the historical record to view the Constitutional Accord in

[Translation]

complexité des questions fédérales-provinciales, je n'entreprendrai pas une démarche constitutionnelle dans l'ambiguïté et l'improvisation. Procéder autrement risquerait de faire beaucoup plus de mal que de bien.

Il a également annoncé son intention d'insuffler une nouvelle vie au fédéralisme, en remplaçant l'esprit de confrontation par un esprit d'entente et en travaillant à une meilleure coordination et une plus grande harmonie entre les deux ordres de gouvernement dans le cadre d'une conférence institutionnalisée des premiers ministres. Comme vous le noterez, ces engagements sont tous présents dans la modification qui est devant nous.

Dans ce contexte, le Parti libéral du Québec, dans un énoncé de politiques intitulé *Maîtriser l'avenir*, et qui est devenu son programme lors des élections de 1985, a formulé cinq conditions régissant l'adhésion du Québec à la Constitution.

Et après l'élection du Parti libéral, Gil Rémillard, ministre des Affaires intergouvernementales du Québec, a réitéré les cinq conditions de la province dans un important discours prononcé à Mont-Gabriel.

Monsieur le président, il serait très injuste de dire que l'Accord constitutionnel de 1987 a été, comme par magie, établi du jour au lendemain. L'accord n'a pas été mijoté en une nuit, ni bricolé pendant une ou deux réunions-marathons des premiers ministres. Il résulte en réalité de consultations fédérales-provinciales longues et complexes, elles-mêmes précédées par les débats constitutionnels souvent difficiles des vingt dernières années. Les événements découlant du référendum ont marqué un tournant historique qui a permis de résoudre la question du Québec.

De plus, tout au long du processus qui a eu lieu avant et pendant la négociation de «l'entente du lac Meech», le gouvernement fédéral et les provinces ont manifesté une confiance et un respect mutuels, dignes de la réconciliation nationale. En profitant de l'expérience des débats du passé, cet esprit de solidarité a permis de donner suite aux propositions du Québec, et les discussions constitutionnelles soigneusement planifiées ont finalement porté fruit.

Tous les premiers ministres, et particulièrement M. Mulroney, méritent notre admiration pour cette réalisation. Devant de réelles perspectives de succès, chaque premier ministre a eu la sagesse de procéder avec prudence, d'établir des objectifs raisonnables et de tenir compte des objectifs des autres gouvernements.

Chacun d'eux a pris des risques personnels et a fait des compromis de taille. Leur réussite n'aurait toutefois pas été possible s'il n'y avait eu, comme je l'ai dit, les discussions constitutionnelles des dernières années, des circonstances historiques favorables et, dans l'ombre, un important travail de raffinement des demandes du Québec. Ce serait mal servir l'Histoire que de vouloir

[Texte]

isolation from the developments that paved the way to a successful conclusion.

Mr. Chairman, the 1987 Constitutional Accord does not represent a radical departure from Canadian constitutional traditions. Far from it; instead, it is based on a realistic and measured vision of what Canada is and should be. All Canadians can relate to the vision reflected in the accord.

The accord reveals a mature and confident Confederation, whose governments are guided by principles of mutual respect and balanced strength. It establishes constitutional ground rules of collaboration and negotiation, rather than rivalry and competition among governments. Fostering better relations between the two orders of government can only benefit the country and its citizens.

Une partie essentielle de ces règles fondamentales concerne la place qu'occupe le Québec au sein du Canada. À ce chapitre, l'Accord répond aux problèmes constitutionnels encore non résolus et établit une fois pour toutes que la population du Québec, par l'entremise de son gouvernement élu, participera pleinement à l'évolution constitutionnelle de la Nation. Plus jamais le Québec ne sera lié à une Constitution qui ne tienne pas pleinement compte de ce qu'elle est: une société distincte à l'intérieur du Canada.

• 1005

L'Accord prévoit également les mesures nécessaires pour régler d'autres problèmes et pour faire de la coopération un principe actif sur le plan des relations intergouvernementales.

Mr. Chairman, this accord confirms the principle of the equality of the provinces. The accord strengthens the legitimacy of national institutions by giving all provinces a role in appointments to key national institutions, and it puts in place intergovernmental mechanisms and ground rules to co-ordinate economic policies and to pursue constitutional renewal. This is what the accord has achieved: a creative dynamic process of change that will place a premium on seeking consensus.

In these ways the accord represents a powerful new element in our nation building and strengthens our unity; and from nation building comes strength, not weakness. To those who say the federal government gave away too much, I reply that to the contrary this accord now means a more effective federation with a strong federal government at its heart and 10 strong, responsible provincial governments. In short, it means a stronger Canada.

Let me be clear about what the accord does not do. Some criticisms of the accord have tilted at windmills that have nothing to do with what the First Ministers have agreed, nor do they have anything to do with the factor that lead to success in this exercise, the decision to restrict

[Traduction]

isoler cet Accord constitutionnel des circonstances qui ont permis sa réalisation.

Monsieur le président, l'Accord constitutionnel de 1987 ne s'écarte pas tellement des traditions constitutionnelles canadiennes. Il se fonde au contraire, sur une vision réaliste et réfléchie de ce qu'est le Canada et de ce qu'il devrait être. Tous les Canadiens peuvent s'identifier à cette vision qui se dégage de l'accord.

L'accord révèle une fédération confiante, formée de gouvernements qui sont guidés par les principes du respect mutuel et de l'équilibre des forces. Il établit des règles constitutionnelles de collaboration et de négociation, plutôt que de rivalité et de concurrence entre les gouvernements. La recherche de relations meilleures entre les deux paliers gouvernementaux ne peut que profiter à la nation et à ses citoyens.

An essential part of these ground rules for governments concerns the place of Quebec in Canada. In this regard, the Accord completes unfinished constitutional business and establishes once and for all that the people of Quebec, through their elected provincial government, will participate fully in the nation's constitutional development. Never again will they be bound by a Constitution that does not fully reflect what they are—a distinct society within Canada.

It also takes necessary steps to ensure that other wounds are healed and that co-operation is an active principle of intergovernmental relations.

Monsieur le président, l'accord confirme le principe de l'égalité des provinces. L'accord renforce la légitimité des principales institutions nationales en donnant à toutes les provinces un rôle à jouer dans les nominations qui y sont faites et il permet la mise en place de règles fondamentales et de mécanismes intergouvernementaux permettant de coordonner les politiques économiques et de poursuivre la réforme constitutionnelle. Voilà ce que l'accord nous a permis de réaliser: un processus de changement créateur et dynamique, fondé sur la recherche d'un consensus.

Sous tous ces rapports, l'accord représente un puissant élément nouveau dans l'édification de notre nation et renforce notre unité. Et de l'édification de notre nation vient la force, non la faiblesse. À ceux qui affirment que le gouvernement fédéral a renoncé à trop de pouvoirs, je réponds qu'au contraire le présent accord confirme maintenant l'existence d'une fédération plus efficace, composée d'un gouvernement central fort et de dix gouvernements provinciaux solides et responsables. En bref, cela signifie un Canada plus fort.

Permettez-moi maintenant de préciser ce que l'accord ne fait pas. Certains critiques se sont élevés contre des problèmes imaginaires qui n'ont rien à voir avec ce que les premiers ministres ont ratifié. Des problèmes qui n'ont rien à voir non plus avec la cause principale du succès de

[Text]

the scope of the discussions to the Quebec Round and to complete that unfinished business from 1981 before moving on to other matters.

Nothing in the accord overrides the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The accord does not override the important affirmations of multiculturalism, aboriginal rights, regionalism or protection of individual rights all contained in the Constitution Act, 1982. This accord enhances the Constitution without negating what has already been achieved.

The accord does not alter or detract from the preservation and enhancement of our multicultural heritage. The accord does not jeopardize the fundamental equality of male and female persons. The accord does not establish new rights for aboriginal peoples because the accord is limited to the Quebec Round.

Nevertheless, the accord brings to an end the impasse in the constitutional reform process. The Government of Canada and 10 provincial governments, not just nine of them, will now be able to give active consideration to new avenues of aboriginal constitutional reform.

The accord does not affect existing national shared-cost programs, nor does it alter the federal spending power within areas of federal and mixed jurisdiction, nor does it change many of its uses within provincial jurisdiction. The spending-power provision only requires deliberate consultation and negotiation on the use of this power to establish new national shared-cost programs in areas of exclusive provincial jurisdictions. Compensation to provinces choosing not to participate in these new programs will be limited to those that carry on programs or initiatives compatible with the national objectives.

As a Canadian I support an accord that respects diversity and different circumstances in areas of exclusive provincial jurisdictions, while fostering national objectives. As a Canadian I believe respect for the nation's diversity should lie at the centre of the Constitution.

There still remains much to be done before the 1987 Constitutional Accord can be proclaimed. The Prime Minister and the Premiers have committed themselves to seek adoption of the constitutional resolution by the Senate, the House of Commons, and the Legislative Assemblies as soon as possible. The challenge before Canadians will be all the greater because the requirement of the amending formula calls for adoption of identical amendment texts in both official languages by all legislative bodies.

Je me réjouis de la ratification de l'Accord, le 23 juin dernier, par l'Assemblée nationale du Québec.

[Translation]

cet exercice: la décision de restreindre la portée des discussions aux demandes québécoises, et de régler cette question laissée en plan depuis 1981 avant de passer à autre chose.

Rien dans l'accord ne surclasse la Charte canadienne des droits et libertés. L'accord ne l'emporte pas sur les importantes affirmations concernant le multiculturalisme, les droits des autochtones, le régionalisme ou la protection des droits individuels inscrits dans la Loi constitutionnelle de 1982. L'accord élargit la portée de la constitution sans compromettre l'acquis.

L'accord ne menace en rien les principes de protection et de développement de notre patrimoine multiculturel pas plus qu'il n'y déroge. L'accord ne rompt pas l'égalité fondamentale des hommes et des femmes. L'accord ne donne pas de nouveaux droits aux peuples autochtones, puisqu'il se limite aux demandes du Québec.

Néanmoins, il tire de l'impasse le processus de réforme constitutionnelle. Le gouvernement du Canada—et tous les gouvernements provinciaux, pas seulement neuf d'entre eux—peut maintenant envisager activement de nouvelles façons de régler la question de la réforme constitutionnelle concernant les autochtones.

L'accord ne touche pas les programmes conjoints nationaux existants, ni ne modifie le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des secteurs de compétence fédérale et partagée; il ne change pas, non plus, les nombreuses applications de ce pouvoir dans les secteurs de compétence provinciale. La disposition relative au pouvoir de dépenser ne prescrit que la tenue de consultations et de négociations mûrement réfléchies sur son utilisation afin d'établir de nouveaux programmes cofinancés et nationaux dans les secteurs de compétence exclusive des provinces. Une compensation sera versée aux provinces qui choisiront de ne pas participer à ces nouveaux programmes, à la condition que leurs propres programmes et initiatives soient conformes aux objectifs nationaux.

En tant que Canadien, j'appuie cet accord qui, tout en favorisant les objectifs nationaux, respecte la diversité et les situations particulières dans les secteurs de compétence provinciale exclusive. En tant que Canadien, je crois que le respect de la diversité de la nation doit demeurer au coeur de la Constitution.

Il reste encore beaucoup à faire avant que l'Accord constitutionnel de 1987 ne puisse être promulgué. Le premier ministre du Canada et ses homologues provinciaux se sont engagés à demander l'adoption de la résolution constitutionnelle par le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives dans les plus brefs délais. Les défis qu'ont à relever les Canadiens sont d'autant plus grands qu'en vertu de la formule de modification toutes les assemblées législatives doivent adopter des textes de modification identiques dans les deux langues officielles.

I am encouraged by the adopting of the Accord by the Quebec National Assembly on June 23.

[Texte]

[Traduction]

• 1010

Voilà qui rend hommage à l'engagement du premier ministre Bourassa, de son gouvernement et même de l'Assemblée nationale du Québec envers la fédération canadienne. Il s'agit là également d'un signe évident que l'accord a enfin satisfait les aspirations traditionnelles des Québécois. La mesure prise par l'Assemblée nationale a évidemment lancé officiellement le processus de modification.

In Parliament, this joint committee will have a central role in the amending process.

Your public hearings will ensure that the text of the agreement is carefully scrutinized before adoption. If it should come to light that there are egregious errors in the drafting, we would have an opportunity to address them while bearing in mind that any change would have to meet the test of unanimity.

Your work will also serve as a prelude to a second round of constitutional reform. Hearings will permit Canadians to point out questions and issues that should be addressed in the next round of reform and in what priority they should be addressed. In this way your committee can play a role in assessing the next steps in the evolution of our Constitution. This role is all the more important of course given the entrenchment of annual conferences on constitutional reform.

The words of my friend and mentor, the Hon. Robert Stanfield, on the Meech Lake agreement, offer an succinct and eloquent rationale for proceeding to adopt the Constitutional Accord:

It is not a matter of making concessions to Quebec; it's a matter of the participants of the accord—the federal government and the provinces—reconfirming that English and French speaking peoples have to live together in mutual respect if this country is going to work.

Mr. Chairman, it was precisely in this spirit of partnership that the Constitutional Accord was reached. It is in this same spirit that Parliament should now move towards adoption of the Constitution Amendment 1987.

Je vous enjoins de faire ce qu'il faut pour refermer les plaies ouvertes en 1981, pour réunifier la famille constitutionnelle canadienne et pour préparer la voie à l'évolution constitutionnelle future de notre pays.

Je vous en remercie, monsieur le président.

Mr. Chairman, you will be interested, and I trust gratified, to know that what I have read just now is approximately one half of my opening statement. There is a good 30 minutes I have left out and which describe in some detail the various elements in the Constitutional Amendment. I would respectfully suggest that the committee might wish not to hear the rest of it from me

This is a tribute to the commitment of Premier Bourassa, his government, and indeed the National Assembly, to the Canadian federation. It is also a clear sign that the aspirations of successive generations of Quebecers have at long last been addressed by the Accord. The action taken by the National Assembly has, of course, formally initiated the amendment process.

Au Parlement, le présent Comité mixte détiendra un rôle prépondérant dans le processus.

Les audiences publiques que vous tiendrez garantiront un examen minutieux du texte de la modification avant son adoption. Si l'on devait constater que celui-ci compte de flagrantes erreurs de rédaction, nous aurons l'occasion de les corriger, en n'oubliant pas que tout changement devra faire l'unanimité.

Vos travaux seront également le prélude d'une deuxième ronde de discussions sur la réforme constitutionnelle. Ils fourniront aux Canadiens l'occasion de cerner les questions qui devraient être pris en compte dans la prochaine ronde de discussions et d'en évaluer la priorité. Le Comité peut ainsi jouer un rôle dans l'évaluation des prochaines étapes à franchir dans l'évolution de notre Constitution. Ce rôle est d'autant plus important que des conférences annuelles sur la réforme constitutionnelle seront dorénavant prévues dans la Constitution.

Les mots utilisés par mon ami et mentor l'honorable Robert Stanfield à l'égard de l'Accord du lac Meech justifient de façon succincte et éloquente l'adoption de l'Accord constitutionnel:

Il ne s'agit pas de faire des concessions au Québec, il s'agit simplement pour les parties à l'Accord—le gouvernement fédéral et les provinces—de reconfirmer que la bonne marche du pays dépend de l'harmonie dans laquelle vivent les anglophones et les francophones et du respect qu'ils se vouent mutuellement.

Monsieur le président, c'est précisément dans cet esprit de respect mutuel que l'Accord constitutionnel a été conclu. Et c'est dans le même esprit que le Parlement doit adopter la Modification constitutionnelle de 1987.

I enjoin you now to heal the wounds of 1981, reunite the Canadian constitutional family and open the way for Canada's future constitutional development.

Thank you, Mr. Chairman.

Monsieur le président, je suppose que vous serez heureux d'apprendre que je n'ai lu qu'environ la moitié de ma déclaration d'ouverture. Je pourrais poursuivre ainsi pendant encore 30 bonnes minutes en vous décrivant de façon détaillée les divers éléments de l'amendement constitutionnel. En supposant que le Comité ne souhaite pas que je lise le reste de mon

[Text]

at this time, but perhaps to carry the entire statement in your committee records at this point.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Is that agreed?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Kaplan: On a point of order, would it be appended?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Yes.

Mr. Kaplan: All right.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator Murray. I will ask Mr. Kaplan if he would begin questions for the Liberal Party.

Mr. Kaplan: Thank you, Mr. Chairman.

Je ne répéterai pas la position générale du Parti libéral sur l'Accord. Tout le monde le sait, notre chef, M. Turner, l'a présentée en une phrase: nous appuyons l'Accord, mais nous espérons qu'il sera amélioré. Nous voyons ces séances comme une possibilité d'amélioration de cet accord.

In that spirit, I want to raise with you, Senator, a point that my colleague, Mr. Ouellet, and I raised in the steering committee meeting, somewhat misdirectedly because the decision about the way in which these hearings will be held is not for the committee to decide, but was basically a decision made by the government and by you, I take it, as the Minister responsible for the decision to refer the matter to a committee and to decide how long the hearings should be held and where the hearings should be held.

• 1015

On that basis, I want to ask you why the proceedings of Parliament are so tight. In our opinion, we are seeing a form of executive federalism, really, because of the minor role that has been given not only to Parliament but to the Canadian people in dealing with this round.

You made the point in your opening remarks, with which I agree, that constitutional evolution did not begin at Meech Lake; that there was a long process behind it; that the agreement is the result of a lot of work, a lot of negotiation, a lot of travel by various provincial delegations around the country, consultation.

You indicated that you feel the Meech Lake accord is a constitutional step with which all Canadians can relate, that it reflects a national vision of Canada, and yet all of that stands in stark contrast with what this government has offered to the Canadian people and to their elected members in the form of these hearings.

I want to ask you about them. I want to ask particularly, as my colleague and I did in the steering committee, whether this committee could travel to hear from Canadians across the country: and, if not in all parts

[Translation]

document pour l'instant, je suggérerais respectueusement qu'il accepte de verser intégralement ma déclaration au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui.

Le coprésident (M. Speyer): Tous sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Kaplan: J'en appelle au Règlement. Sera-t-elle annexée au procès-verbal?

Le coprésident (M. Speyer): Oui.

M. Kaplan: Très bien.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, sénateur Murray. Je demanderai à M. Kaplan de bien vouloir poser les premières questions pour le parti Libéral.

M. Kaplan: Merci, monsieur le président.

I will not repeat the Liberal Party's general position on the Accord. Everyone knows it. Our leader, Mr. Turner, summed it up in one sentence: we agree with the Accord, but we also hope it will be improved. As far as we are concerned, these hearings are an opportunity to possibly improve the Accord.

Dans cet esprit, monsieur le sénateur, je veux discuter avec vous d'un élément que M. Ouellet et moi avons soulevé à la réunion du comité directeur. C'est une question que nous aurions dû vous adresser puisque c'est au gouvernement et à vous, en tant que ministre responsable, qu'il appartenait de décider du renvoi de la question à un comité, de la durée des audiences et du lieu où elles se tiendraient.

Ceci dit, je veux savoir pourquoi les délibérations du Parlement offrent si peu de latitude. Selon nous, le rôle infime que l'on permet non seulement au Parlement mais à la population canadienne de jouer dans le cadre des présentes discussions est le reflet d'une forme de fédéralisme exécutif à l'état pur.

Dans votre allocution d'ouverture, vous avez dit—et je suis d'accord avec vous—que l'évolution constitutionnelle n'avait pas débuté avec l'Accord du lac Meech; qu'il était l'aboutissement d'un long processus; qu'il est le résultat de beaucoup de travail et de négociations, et de bien des consultations menées par diverses délégations provinciales dans tout le pays.

Vous dites que l'Accord du lac Meech est une étape constitutionnelle à laquelle tous les Canadiens peuvent s'identifier et qu'il reflète une vision nationale du Canada; et pourtant, tout cela contraste fortement avec les possibilités d'intervention qu'offre le présent gouvernement à la population canadienne et à ses représentants élus par ces audiences.

J'ai d'ailleurs quelques questions à poser à cet égard. Je veux demander, comme mon collègue et moi l'avons déjà fait au Comité directeur, s'il ne serait pas possible que ce Comité aille recueillir les opinions des Canadiens dans

[Texte]

of the country, if we could travel to the provinces that are not holding hearings; and, if not that, if we could travel to the north, to the territories, which, under the negotiating process you describe and the provisions of the Meech Lake accord themselves, will have very little to say about their future directly in future constitutional evolution as a result of the Meech Lake accord.

I want also to ask about the limited time provided for these hearings. We believe in the Meech Lake accord. We think it is a positive step forward. Why does the government feel that it cannot stand a longer period of scrutiny, more contact, more public participation?

I want to make just one final point: our time is so limited, I want to try to do this all in a kind of a preliminary way. You indicated your hope that these hearings would serve not only to highlight what you called egregious drafting errors, but you laid out a higher role for the committee, a role of finding the national priorities for next steps of constitutional evolution. Do you really think that can be done in the few weeks between now and September 14 and with us stuck in Ottawa?

Senator Murray: With regard to the second round of constitutional discussions, I want to assure you and the committee that, while there are matters entrenched on the agenda as a result of the Quebec Round, the federal government will approach that round with an agenda of our own. We will have matters that we wish to have discussed in that second round of constitutional negotiations.

We count on considerable assistance from this committee in suggesting areas that should be discussed in that second round.

Can it be done? Can you do the job as a committee in the space of some weeks? Of course you can.

Most of the issues we are discussing today have been with us, as I indicated, for a long time, whether you are discussing the amending formula or the specificity of Quebec or the linguistic duality of Canada, the spending power, and so forth. These have been the subject of discussion for many, many years.

There has also been on the agenda of previous constitutional conferences a wish list put there by previous governments, proposals brought up by various provinces and, indeed, by citizens and citizens groups over the years.

• 1020

I am not suggesting there is nothing new under the sun and I am not suggesting the second round of constitutional negotiations should simply concern itself with the leftovers or the unresolved issues from best-effort drafts and various documents that have been kicking

[Traduction]

tout le pays, et si ce ne l'était pas, qu'il aille recueillir celles des Canadiens dans les provinces où il n'y a pas d'audiences, et sinon, s'il ne pourrait pas se rendre dans le Nord, dans les Territoires, qui, selon le processus de négociations que vous avez décrit et les dispositions mêmes de l'Accord du lac Meech, n'auront que très peu voix au chapitre quant à leur avenir dans le contexte de l'évolution constitutionnelle.

Je veux aussi savoir pourquoi la durée de ces audiences est aussi limitée. Nous croyons à l'Accord du lac Meech. Nous pensons qu'il constitue un pas dans la bonne direction. Pourquoi le gouvernement ne croit-il pas qu'il peut résister à un examen plus long, à davantage de discussions et à une plus grande participation du public?

Enfin, un dernier élément: le temps dont nous disposons est si limité que je voudrais tenter de régler cette question avant d'aller plus loin. Vous avez dit espérer que ces audiences permettraient de faire ressortir ce que vous avez appelé les erreurs de rédaction flagrantes dans l'Accord, et vous avez en même temps énoncé un rôle encore plus important pour le Comité, celui d'identifier les priorités nationales en vue des prochaines étapes de l'évolution constitutionnelle. Croyez-vous vraiment que cela soit possible d'ici le 14 septembre, et ce, sans bouger d'Ottawa?

Le sénateur Murray: Je peux vous assurer, ainsi que le Comité, que bien qu'il y ait déjà un certain nombre d'éléments qui soient prévus à l'ordre du jour à la suite de la ronde québécoise, le gouvernement fédéral aura lui aussi son propre ordre du jour en vue de la seconde ronde de discussions constitutionnelles. Nous aurons nous aussi un certain nombre de questions dont nous voudrions discuter au moment de la deuxième ronde de négociations.

Nous comptons d'ailleurs beaucoup sur le Comité pour qu'il nous apporte des suggestions relativement aux questions qu'il faudrait aborder à ce moment.

La chose est-elle possible? Votre Comité peut-il y arriver en quelques semaines? Bien sûr!

Comme je l'ai dit plus tôt, la plupart des questions dont nous discutons aujourd'hui ne datent pas d'hier, qu'il s'agisse de la formule d'amendement, de la spécificité du Québec, de la dualité linguistique du Canada, du pouvoir de dépenser, et le reste. Ce sont toutes des questions dont on discute depuis fort longtemps.

L'ordre du jour des conférences constitutionnelles antérieures comportait déjà toute une liste de questions qui ont été soulevées par les gouvernements antérieurs et de propositions apportées par les diverses provinces et par des citoyens et des groupes de citoyens au fil des ans.

Je ne dis pas qu'il n'y ait rien de neuf dans tout cela et je ne suggère pas qu'il faille ne s'en tenir, dans le cadre de la seconde ronde de négociations constitutionnelles, qu'aux questions encore pendantes soulevées dans les ébauches et les divers documents qui nourrissent depuis

[Text]

around for 20 years at constitutional negotiations. I am sure that in the light of current conditions and the new challenges we must all face together as Canadians, there will be new subjects the federal government and federal parliamentarians will want to inscribe on the agenda.

I think you are not limited at all in suggesting items for this agenda. I must tell you I am here as the first witness for the government. While I, of course, accept collective responsibility for decisions and initiatives taken by the government, I am not aware there was any very substantive opposition to the establishment of this committee and to the mandate this committee has been given.

So far as the time available to you is concerned, I suggest, Mr. Chairman, that you are in a rather unique situation in that you are meeting at least part of the time during a period when Parliament is not in session. I heard the chairmen tell us a bit earlier that you would be meeting three times a week. You are free to meet more frequently if you wish. You are free to go into extended hours and so forth.

Frankly I am not aware that the reporting date you have, which I believe is September 14, should impose any great hardship on the committee. Of course, it is for the committee to express a view on this. Again the issues before us are hardly new. Even the accord itself is based on negotiations of the five conditions set out by Quebec in 1985 and these have been public knowledge.

The subject of discussion, I may say with respect, in your political party and mine and theirs for some time. . . Your party and the New Democratic Party have considered the matters in the course of their annual meetings and have passed resolutions regarding these matters.

Again I do not want to put myself in the place of the committee. The committee itself will make a judgment as to whether the time limits and the mandate are unduly restrictive. I do not think they are.

Mr. Kaplan: Senator, it is not a matter for the committee to decide. It is a matter for your government to decide how much time we have and whether we ought to be allowed to travel. I want to suggest to you that parliamentary time is somewhat different from time on the calendar. Even if there are three or four meetings a day and three or four days of meetings a week, it is quite different from having the same amount of time for hearings spread over a period of time that is long enough to develop a consciousness among the Canadian people that the committee is meeting, what the subject-matter is and what the ideas are. This takes a certain amount of time that has to be spread over a fairly long period.

While you suggest it is up to the committee, it is not up to the committee; it is up to the government, not only to

[Translation]

20 ans les discussions constitutionnelles. Je suis persuadé que les conditions actuelles et les nouveaux défis que nous devons relever en tant que Canadiens inspireront au gouvernement fédéral et aux parlementaires de nouvelles questions qu'ils voudront inscrire à l'ordre du jour des négociations.

Je ne crois pas que vous soyez limités de quelque façon que ce soit en ce qui a trait aux points que vous pouvez suggérer d'inscrire à cet ordre du jour. Je dois vous dire que je suis ici aujourd'hui en qualité de premier témoin représentant le gouvernement. Tout en acceptant, bien entendu, la responsabilité générale des décisions et des initiatives du gouvernement, il n'y a pas eu, que je sache, d'opposition réelle à la création de ce comité et au mandat qu'on lui a confié.

Pour ce qui est du temps qui vous est accordé, monsieur le président, je dirai que votre situation échappe à la règle puisque vos audiences se tiendront, en tout cas en partie, dans une période où le Parlement ne siège pas. Les coprésidents nous disaient plus tôt que le Comité siègerait trois fois par semaine. Mais vous pouvez siéger plus souvent si vous le désirez. Rien ne vous empêche de prolonger vos réunions, et le reste.

Pour être franc, je ne crois pas que l'échéance que vous devez respecter pour la présentation de votre rapport, le 14 septembre, je pense, pose de si grandes difficultés au Comité. Mais c'est au Comité qu'il appartient de le dire, évidemment. Je répète que les questions dont il faut débattre n'ont rien de bien nouveau. Même l'Accord est issu de négociations sur les cinq conditions énoncées par le Québec en 1985, qui ont toutes été publiques.

Votre parti et le Nouveau Parti démocratique se sont penchés sur ces questions au cours de leurs réunions annuelles et ont adopté des résolutions à leur égard.

Mais je répète que je ne veux pas me substituer au Comité. C'est à lui qu'il appartient d'établir si l'échéance qu'on lui a donné et son mandat sont trop serrés. Je ne crois pas que ce soit le cas.

M. Kaplan: Monsieur le sénateur, ce n'est pas au Comité mais au gouvernement qu'il appartient de décider du temps dont disposera le Comité et de la possibilité qu'il puisse voyager. Je vous dirai que le calendrier parlementaire diffère quelque peu de celui de l'année civile. Siéger à raison de trois ou quatre séances par jour, trois ou quatre jours par semaine, c'est bien différent que de disposer du même temps sur une période suffisamment longue pour que la population canadienne apprenne que le Comité tient des audiences, de quoi il discute et quelles sont les idées faisant l'objet de la discussion. Ce processus demande un certain temps et doit s'échelonner sur une période passablement longue.

Bien que vous disiez que c'est au Comité que revient la décision, ce n'est pas à lui mais au gouvernement qu'il

[Texte]

decide how long our hearings will be but also to decide whether we can travel.

I want to come to this other point. What would be wrong and why will the government not allow this committee to travel to parts of the country that are very much affected by the accord and that in the opinion of our party are prepared to understand it and to give it support, but in a way that takes some time and some contact to do?

• 1025

Senator Murray: Mr. Chairman, there is a legislative process in play in each of the provinces, to begin with. In some provinces, that will involve public hearings, the hearing of witnesses and so forth. I am not aware that any province has excluded the possibility of public hearings. You may be aware of some that are, but I think it is appropriate to let the governments and legislatures of those provinces get on with that process in their provinces.

So far as the territories are concerned, they have been in touch with all members of this committee and all Members of Parliament, and they have certainly made their views known publicly. I expect that representatives of the government and others can and will come here and appear before this committee to give evidence.

Quite frankly, I have not considered the matter of whether this one committee should travel or not travel.

Mr. Kaplan: It is not simply up to the provincial governments and the territorial governments to speak for the people of their regions. We speak for the people of the provinces and the regions as well—

Senator Murray: I quite understand.

Mr. Kaplan: —and it is a question of whether our feeling is that the parliamentary process, the national Parliament, should extend across the territories and across the provinces and that we ought to be able to hold hearings of our own, not simply say that if a provincial legislature is going to do it, they speak for the people of the province and that is it. So do we.

Senator Murray: Mr. Chairman, I appreciate the point that Mr. Kaplan has made, but you are holding hearings. You are holding televised, public hearings in the nation's capital and my most recent information is that as of July 22 there were well over 100 briefs submitted by various individuals and groups who want to make their views known to this committee.

So, if it has been possible for them, most of whom are not active politicians, to prepare briefs and ask to be heard here, it surely does not create too great a hardship on members of the committee.

[Traduction]

appartient non seulement de décider de la durée des audiences, mais aussi de la possibilité que nous puissions voyager.

Pourquoi le gouvernement ne permettrait-il pas au Comité de se rendre dans d'autres régions du pays que l'accord touche de très près, des régions où, de l'avis de notre parti, on est tout disposé à le comprendre et à l'appuyer, mais d'une manière qui demande du temps et des contacts?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, il faut tout d'abord dire qu'il y a un processus législatif dans chacune des provinces. Dans certaines provinces, on tiendra des audiences publiques, on entendra des témoins, et le reste. À ce que je sache, aucune province n'a exclu la possibilité de tenir des audiences publiques. Vous en savez peut-être plus long que moi là-dessus, mais je pense qu'il est opportun de laisser aux gouvernements et aux législatures de ces provinces le soin d'engager ce processus dans leurs provinces.

Les responsables des Territoires ont communiqué avec tous les membres de ce comité et tous les députés, et ont fait connaître publiquement leur opinion. Je suppose que des représentants du gouvernement et d'autres personnes viendront témoigner devant le Comité.

Pour être franc, je n'ai pas réfléchi à la question de savoir si ce Comité devrait voyager ou non.

M. Kaplan: Ce n'est pas uniquement aux gouvernements provinciaux et aux gouvernements territoriaux qu'il appartient de représenter la population de leur région. Nous aussi nous représentons les populations des provinces et des régions. . .

Le sénateur Murray: Je comprends très bien.

M. Kaplan: . . . et il faudrait établir si le processus parlementaire, le Parlement national, devrait s'étendre aux territoires et aux provinces et si nous devrions pouvoir tenir des audiences et non seulement nous contenter de dire que puisqu'une législature provinciale le fera, tout est bien, puisqu'elle représente la population de la province. Mais c'est aussi notre cas.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je comprends l'argument que vient de présenter M. Kaplan, mais vous tenez bel et bien des audiences à l'heure actuelle. Vous avez entrepris une série de séances publiques télévisées dans la Capitale nationale et selon les derniers renseignements que j'ai reçus, au 22 juillet, plus de 100 mémoires avaient été déposés par divers particuliers et divers groupes qui veulent faire connaître leurs opinions à ce Comité.

Donc, si toutes ces personnes et tous ces groupes, dont la plupart ne font pas de politique active, ont pu rédiger des mémoires et demander d'être entendus, cela ne pose sûrement pas trop de difficultés aux membres du Comité.

[Text]

The only precedent we have since patriation of the Constitution is the 1983 exercise; and Mr. Chairman, I may remind you that no committee hearings were held on that occasion.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you for that, Senator.

We will move to Mr. Duguay, please.

M. Duguay: Merci, monsieur le président.

Chairperson, first of all, may I say that there have been three meetings of the steering committee and, unless my memory fails me, the matters raised by Mr. Kaplan have not formally been placed on our agenda. There was a mention—

Mr. Kaplan: On a point of order, I certainly beg to differ. I raised exactly those points at the meeting I attended. Perhaps Mr. Duguay was not there.

Mr. Duguay: I think, Chairperson, I make the point as clearly and as calmly as I can. The matter was raised in a peripheral fashion at the first meeting of the steering committee but at the two successive meetings we have had to plan these hearings, the matter was not formally placed on this agenda.

Nonetheless, Mr. Minister, if I may, being somewhat of a student of constitutional change historically, by way of a preamble, I want to raise two or three things.

In 1864 John A. Macdonald said:

In framing the constitution care should be taken to avoid the mistakes and weaknesses of the United States system, the primary error of which was the reservation to the different states of all power not delegated to the general government. We must therefore reverse this process by establishing a strong central government to which shall belong all powers not specially conferred on the provinces.

In 1935 a special committee of the House of Commons was struck and it said in its order of reference:

That in the opinion of this house, a special committee should be set up to study and report on the best method by which the British North America Act may be amended, so that while safeguarding the existing rights of racial and religious minorities, and legitimate provincial claims to autonomy, the Dominion Government may be given adequate power to deal effectively with urgent economic problems which are essentially national in scope.

Lastly, in 1964, Prime Minister Pearson said:

It is not surprising that agreement on an amending formula has been difficult to achieve. In any federation, the two most critical questions are the distribution of powers between the two levels of government and the manner in which the constitution can be changed. A

[Translation]

Le seul précédent connu depuis le rapatriement de la Constitution est l'exercice de 1983 et, monsieur le président, je vous rappellerai qu'il n'y a pas eu d'audience à cette occasion.

Le coprésident (M. Speyer): Je vous remercie de cette précision, monsieur le sénateur.

Monsieur Duguay, je vous en prie.

Mr. Duguay: Thank you, Mr. Chairman.

Monsieur le président, tout d'abord, je préciserai qu'il y a eu trois réunions du Comité directeur et que, à moins que ma mémoire ne me fasse défaut, les questions soulevées par M. Kaplan n'ont jamais officiellement été inscrites à notre ordre du jour. On a fait mention. . .

M. Kaplan: J'en appelle au Règlement. Je conteste ce que vient de dire M. Duguay. J'ai explicitement soulevé ces questions à la réunion à laquelle j'ai assisté. M. Duguay n'y était peut-être pas.

M. Duguay: Monsieur le président, je présente la chose aussi clairement et calmement que je peux. On a vaguement soulevé la question à la première réunion du Comité directeur, mais aux deux autres réunions qui ont été tenues pour planifier ces audiences, on me l'a jamais inscrite officiellement à l'ordre du jour.

Mais quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, si je peux me permettre, en tant qu'étudiant, en quelque sorte, de l'histoire des modifications à la Constitution, comme préambule.

Je voudrais dire qu'en 1864, John A. Macdonald disait:

qu'en définissant le cadre de la Constitution, il faudrait se garder de reproduire les erreurs et les faiblesses du système des États-Unis, dont la première erreur fut de conférer aux différents États tous les pouvoirs qui n'étaient pas délégués au gouvernement général. Nous devons donc inverser ce processus en établissant un gouvernement central fort auquel appartiendront tous les pouvoirs non conférés spécifiquement aux provinces.

En 1935, on créait un Comité spécial de la Chambre des communes, et dans son ordre de renvoi, on disait que:

De l'avis de cette Chambre, il faut établir un comité spécial chargé de mener une étude et de produire un rapport sur la meilleure façon d'amender l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de manière que tout en préservant les droits existants des minorités raciales et religieuses, et les droits légitimes à l'autonomie des provinces, on accorde au gouvernement du Dominion le pouvoir nécessaire pour régler avec efficacité les problèmes économiques urgents essentiellement de portée nationale.

Enfin, en 1964, le premier ministre Pearson disait que:

Il n'est pas étonnant qu'il ait été difficile d'arriver à un accord sur une formule d'amendement. Dans toute fédération, les deux questions les plus critiques sont la distribution des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement et le moyen d'amender la Constitution.

[Texte]

federation is necessarily a delicate balance between conflicting considerations and interests. It is to be expected that the most delicate of all questions should be the way in which such a balance might be altered.

• 1030

So I come very quickly to my questions. I have indicated that there is a long historical record of discussions about constitutional change; that the framers of the Constitution wanted a very strong central government. So my questions—three of them. What is the hurry? If we want a strong central government, have we in this round as a federal government sold the farm; and thirdly, in light of Prime Minister Mulroney's comments that no changes would be possible unless they were of an egregious nature, what is it that you expect this committee to do?

Senator Murray: First of all, Mr. Chairman, for the record I should state that the residual power has not been changed in the Canadian Constitution during this exercise.

What is the hurry? How long does anyone think we could continue in this country with a situation in which Quebec was half in and half out of the Constitution? I have made the argument in my opening remarks on this matter. It seems to me—and I do not want to overstate it—it is running a very, very great risk indeed. First of all, the absence of Quebec in a practical way makes further constitutional amendment difficult, if not impossible. Secondly, the psychological and emotional and political implications of having Quebec legally bound to a Constitution its national assembly did not accept and does not subscribe to are in my judgment a destabilizing force within our federation. The hurry, as you put it, was to take advantage of the first opportunity to overcome that very serious situation.

We were fortunate in the convergence of historical forces—the election of a federalist government in Quebec, the election of a truly national government at Ottawa, and a new maturity and a new willingness on the part of the other provinces to settle this question so we can get on with the normal evolution of our country. Those factors converged, and the time was ripe, and we all acted, and we acted together.

What essential powers of the central government have been given up in this exercise? None of them. What we have done is to provide for all provinces an opportunity to take part in appointments to key national institutions; we have civilized the use of the federal spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction; we have constitutionalized First Ministers' conferences on the

[Traduction]

Une fédération est nécessairement un équilibre délicat entre des considérations et des intérêts opposés. Il faut s'attendre à ce que la plus délicate de toutes les questions soit la façon dont on pourrait modifier un tel équilibre.

Ceci dit, voici très rapidement mes questions. J'ai dit tout à l'heure que les discussions relatives à la modification de la Constitution ne datent pas d'hier et que ceux qui en ont établi le cadre voulaient un gouvernement central qui soit très fort. Voici donc mes trois questions: Qu'est-ce qui presse tant que cela? Si nous voulons un gouvernement central qui soit fort, avons-nous, au cours de cette ronde, abdiqué nos pouvoirs en tant que gouvernement fédéral? et troisièmement, compte tenu que le premier ministre Mulroney a indiqué qu'aucun changement ne serait possible à moins qu'il s'agisse d'erreurs flagrantes, qu'espérez-vous du présent Comité?

Le sénateur Murray: Tout d'abord, monsieur le président, pour que ce soit consigné au procès-verbal, je dirai que le pouvoir résiduel n'a fait l'objet d'aucune modification dans la Constitution canadienne au cours de cet exercice.

Qu'est-ce qui presse tant que cela? Combien de temps aurait-on pu continuer ainsi au Canada avec un Québec qui n'était membre qu'à moitié de notre famille constitutionnelle? C'est une question que j'ai abordé dans mon allocution d'ouverture. Il me semble—sans vouloir en exagérer l'importance—que c'est courir un bien grand risque. Premièrement, l'absence du Québec, de façon pratique, rend difficile, pour ne pas dire impossible, tout amendement futur à la Constitution. Deuxièmement, sur le plan psychologique, émotif et politique, le fait de lier juridiquement le Québec à une constitution que son Assemblée nationale n'a pas acceptée et à laquelle elle ne veut pas souscrire constitue, selon moi, une force déstabilisatrice au sein de notre fédération. Ce qui pressait, comme vous le dites, c'était de profiter de la première occasion qui s'offrait de régler cette très grave situation.

Nous avons eu la chance qu'un certain nombre d'éléments positifs surviennent en même temps—l'élection, au Québec, d'un gouvernement qui croit au fédéralisme, l'élection, à Ottawa, d'un gouvernement vraiment national, et une nouvelle maturité ainsi qu'une nouvelle volonté de la part des autres provinces de régler cette question afin de pouvoir poursuivre l'évolution normale de notre pays. Ces facteurs ont tous convergé. Le moment était propice, et nous avons agi, et tous agi ensemble.

Quels pouvoirs essentiels du gouvernement central a-t-on abdiqué au cours de cet exercice? Aucun. Nous avons donné à toutes les provinces la possibilité d'avoir leur mot à dire dans les nominations au sein de nos principales institutions nationales; nous avons affiné l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des secteurs de compétence provinciale exclusive; nous avons

[Text]

economy; we have provided the mechanisms for closer and more fruitful collaboration and co-operation between the two levels of government. That is what we have done; we have strengthened the federal nature of the country.

In particular, I believe this amendment will have the effect of going some distance to overcoming that sense of alienation that has developed over the years, particularly in the smaller provinces. Confirming the principle of the equality of the provinces gives those provinces more clout, and it gives the people of those provinces reason to believe that they and their province count for more in federation than had been the case.

• 1035

So far as possible amendments are concerned, I simply remind you that the accord represents the broadest possible consensus. It was achieved after long and delicate negotiations and consultations between the two levels of government. The subject-matter of those negotiations was a matter of public knowledge and discussion. Eleven First Ministers have agreed to it and they have agreed to place identical texts before their respective parliaments.

I remind you that this is the first time in the history of our country that the Constitution is being amended by way of legislative resolution in the Parliament of Canada and 10 provincial legislatures.

No "egregious errors" have so far been brought to our attention, but if any such error is brought to our attention then First Ministers have agreed that they would act on it. Again, unanimity would have to be the test here.

I think I should add that in previous exercises—and we can go into this a bit further later on if you wish—previous federal proposals have gone as far, if not farther, in the direction of increasing provincial powers and of course have contemplated, at least, changing the division of powers.

In summary, we had an opportunity to act to head off what might have become a crisis in our Confederation—and we acted. We have preserved the central authority and the central powers of the national government; we have put in place mechanisms for closer and more fruitful collaboration between the two orders of government; and we have made it clear that if there are egregious drafting errors then we will together, as 11 governments, move to correct them.

M. Duguay: Merci beaucoup, monsieur le ministre.

Je veux, d'une deuxième façon, aborder un autre sujet. Certains critiques de l'Accord ont dit qu'il était vague, plein d'ambiguïtés et surtout, qu'il empiète sur la Charte

[Translation]

inscrit dans la Constitution les conférences des premiers ministres sur l'économie; nous avons établi les mécanismes qui permettront aux deux paliers de gouvernement de collaborer plus étroitement et d'une manière plus productive. Voilà ce que nous avons fait: nous avons renforcé le caractère fédéral du pays.

Je crois entre autres que cet amendement permettra d'atténuer quelque peu le sentiment d'aliénation qui s'est installé au fil des ans, et ce, particulièrement dans les plus petites provinces. Confirmer ainsi le principe de l'égalité des provinces leur donne justement davantage d'importance et permet aux populations de ces provinces de croire davantage qu'auparavant en leur importance et à celle de leur province au sein de la fédération.

Pour ce qui est de la possibilité d'apporter des amendements, je me contenterai de vous rappeler que l'Accord est le fruit du consensus le plus large qui puisse exister. Il est le fruit de longues et délicates négociations et consultations entre les deux paliers de gouvernement. L'objet de ces négociations était public ainsi que les discussions qui ont mené à l'Accord. Onze premiers ministres se sont entendus et ont accepté de présenter des textes identiques à leurs assemblées respectives.

Je vous rappelle que c'est la première fois, dans toute l'histoire du Canada, que l'on amende la Constitution au moyen d'une résolution législative du Parlement du Canada et des dix assemblées législatives provinciales.

On ne nous a encore signalé aucune erreur flagrante, mais le cas échéant, les premiers ministres ont convenu qu'ils verraient à y remédier. L'unanimité serait la règle.

Je devrais ajouter qu'au cours d'exercices précédents—and nous pourrions en discuter plus tard de façon plus détaillée si vous le désirez—le gouvernement fédéral avait fait certaines propositions qui allaient aussi loin, si ce n'est encore plus loin, relativement à l'augmentation des pouvoirs des provinces et qu'il avait, bien entendu, envisagé d'apporter à tout le moins des modifications au partage des pouvoirs.

En résumé, nous avons l'occasion d'éliminer un problème qui risquait de prendre les proportions d'une crise au sein de notre Confédération—et nous avons agi. Nous avons préservé l'autorité centrale et les pouvoirs centraux du gouvernement national; nous avons établi des mécanismes devant permettre une collaboration plus étroite et plus productive entre les deux ordres de gouvernement; et nous avons clairement dit que si l'Accord renfermait des erreurs de rédaction flagrantes, les onze gouvernements prendraient ensemble les dispositions nécessaires pour apporter les corrections qui s'imposent.

Mr. Duguay: Thank you very much, Mr. Minister.

I would like to go on to another subject. Some critics of the Accord have said that it is vague, full of ambiguities and, mainly, that it encroaches upon the Charter of

[Texte]

canadienne des droits et libertés. Ne pensez-vous pas qu'il aurait été préférable de prendre plus de temps pour préciser le langage de l'Accord afin d'assurer de rayer toutes les ambiguïtés pour qu'il soit précis plutôt que vague?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, il n'y a rien de nouveau à ce que les dispositions d'une constitution, même de notre Constitution, soient formulées en concepts généraux, en concepts globaux. Par exemple, vous avez déjà, dans le premier article de la Charte des droits et libertés, une référence aux limitations qui pourraient être justifiées dans une société libre et démocratique, *in a free and democratic society*.

La Constitution ne tente pas de définir en quoi consiste *a free and democratic society*.

Il y a également dans la Charte canadienne des droits et libertés, la disposition interprétative selon laquelle la Charte doit être interprétée d'une façon *in accord with* l'héritage multiculturel des Canadiens. Le concept du multiculturalisme est assez général. On ne tente pas, dans la Constitution, de définir en quoi consiste le multiculturalisme. On parle aussi, dans la formule de modification de 1982, de compensation équitable, compensation juste, *reasonable compensation*. Evidemment, il faut laisser aux tribunaux le soin de trancher, en cas de différend, en quoi consiste une compensation juste.

• 1040

Alors il n'y a rien de nouveau parce qu'une Constitution contient des concepts très généraux, des formulations très générales.

Pour ce qui est de la Charte des droits, je ne peux que répéter que les articles sur la société distincte et sur la dualité linguistique canadienne sont interprétatives. Elles ne menacent en rien la Charte des droits et libertés.

Mr. Nystrom: Mr. Chairman, first of all, I want to welcome the Minister to the committee here this morning and commend the him on behalf of our party for his work on the Constitutional Accord. As the Minister is well aware, we in the New Democratic Party support the Meech Lake accord. We do have some questions, of course, we want to raise. At this committee we will be raising a lot of questions and suggesting some amendments in some very important areas, but it is more of a "yes, but" than a "no, but" position. So it is a positive position in support of the vision of this country that we see in Meech Lake.

It is rather pleasant to come back to a constitutional committee. I was here back in 1980-81, when we had the original proposition before us. At that time it was very divisive. We had at that time eight provinces opposing the constitutional proposal, as Senator Tremblay well remembers, and only two, Ontario and New Brunswick, in support; and also a very divisive Parliament.

[Traduction]

Rights. Would it not have been wiser to take more time in writing the Accord in order to eliminate ambiguities and to make sure it was precise rather than vague?

Senator Murray: Mr. Chairman, the fact that the provisions of a constitution, even our own, are expressed within general or broad concepts is not new. For example, the first section of the Canadian Charter of Rights and Freedoms concerns the restrictions that might be justifiable in a free and democratic society.

The Constitution does not make any attempt to define what "a free and democratic society" is.

There is also a clause in the Charter which says that the Charter must be interpreted "in accord with" the multicultural heritage of Canadians. The concept of multiculturalism is quite broad. No attempt is made to define multiculturalism in the Constitution. In the 1982 amending formula, mention is made of "reasonable compensation". Obviously, if a problem arises, it is up to the courts to decide what reasonable compensation is.

And so, there is nothing new in a constitution's containing general concepts expressed in broad terms.

As far as the Charter of Rights is concerned, I can only repeat that the sections concerning Quebec's distinct society and Canada's linguistic duality are interpretative. They do not override the Charter of Rights and Freedoms.

M. Nystrom: Monsieur le président, je veux tout d'abord souhaiter la bienvenue au ministre à notre comité ce matin et le féliciter au nom de notre parti du travail qu'il a accompli dans le cadre de l'Accord constitutionnel. Comme le sait déjà le ministre, le Nouveau Parti démocratique appuie l'Accord du lac Meech. Nous avons toutefois un certain nombre de questions à poser. Au cours des travaux de ce comité, nous soulèverons de nombreuses questions et nous apporterons quelques suggestions d'amendement sur un certain nombre d'éléments très importants, mais notre position se veut davantage positive que négative. Nous appuyons donc la vision du Canada exprimée dans l'Accord du lac Meech.

Je suis heureux de participer de nouveau aux travaux d'un comité constitutionnel. J'étais là, en 1980-1981, quand on a discuté de la proposition initiale. A cette époque, elle était l'objet de très profondes divisions. Huit provinces s'opposaient alors à la proposition constitutionnelle, comme le sénateur Tremblay s'en souvient sûrement, et seulement deux provinces l'appuyaient, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick. Le Parlement était aussi très divisé sur la question.

[Text]

To me it is also very important that we bring Quebec into the constitutional family, and it is extremely important that Quebec be there. As a westerner, that is probably the thing I am most excited about when I look at the Meech Lake accord. It is extremely important for the future of our country, for the future not just of Quebec and Canada, but for the future of Saskatchewan; for the future of all Canadians.

C'est tellement important d'avoir le Québec dans la famille constitutionnelle; c'est important d'avoir la reconnaissance du Québec dans la Constitution du Canada. C'est, pour moi aussi, monsieur le président, important d'obtenir la reconnaissance des autres provinces du Canada, que le Québec est vraiment une société distincte, que le Québec est vraiment différent des autres provinces. Maintenant, nous avons une proposition où la reconnaissance de cette société distincte est reconnue. C'est très important.

J'ai été élu en 1968, il y a 19 ans. Je me souviens très bien de cette campagne électorale, de la position de Robert Stanfield, le chef du Parti conservateur, et de Tommy Douglas, le chef du NPD. Ce dernier a parlé d'une situation au Québec, d'un Québec différent, d'un Québec distinct. Nous devons voir la reconnaissance de ce fait dans la Constitution du Canada.

I am very happy to see that is part of the Meech Lake agreement we are looking at here today.

In this vision of Canada, we are talking here, of course, of two languages, many cultures, the French and English fact, and also the fact that many of us, like myself, have ancestors who are from neither the English nor the French background. We are also talking about a vision of Canada where we have aboriginal people. My hope in the next round is that the closing of this circle in terms of aboriginal people will become a very, very important priority, because that is one thing that is not in the Meech Lake agreement to the satisfaction of the aboriginal people of Canada. I know the Minister is fully aware of that, and I hope we can make that a very important priority in what we recommend as parliamentarians to the Parliament of Canada.

What I want to ask the Minister about today is what I think is one of the big problems with the agreement. The Minister talks about the Charter of Rights not being affected. He says all Canadians are being treated equally, in the constitutional sense. I think in the main he is correct, but the glaring exemption to that I think is northern Canada, because northern Canadians are being treated differently, in my opinion, in terms of the Constitution. In all the other provinces we have input through our legislatures as to who may be suggested as a senator from our particular province. We had input from our particular province; we had input from our legislatures and through our governments as to who may be put on a list to be selected a Supreme Court judge of Canada, but the people in northern Canada, Northwest Territories and Yukon do not have that option. Does the

[Translation]

Il est aussi très important pour moi de ramener le Québec dans la famille constitutionnelle et il est extrêmement important que le Québec fasse partie de la Confédération. En tant que Canadien de l'Ouest, c'est probablement ce qui me plaît le plus dans l'Accord du lac Meech. C'est extrêmement important pour l'avenir de notre pays, et non seulement pour l'avenir du Québec et du Canada, mais pour celui de la Saskatchewan; pour l'avenir de tous les Canadiens.

It is extremely important that Quebec be a member of the constitutional family; it is important that Quebec be recognized in Canada's Constitution. Mr. Chairman, I also feel it is important that the other Canadian provinces acknowledge the fact that Quebec really is a distinct society, that it really is different from the other provinces. We now have a proposal before us that recognizes the fact that Quebec is a distinct society. This is very important.

I was elected in 1968, 19 years ago. I clearly remember the election campaign, Robert Stanfield's position as Leader of the Conservative Party and Tommy Douglas' position as Leader of the NDP. Mr. Douglas talked about a Quebec that was different from the other provinces, a Quebec that was distinct. This fact must be recognized in the Canadian Constitution.

Je suis très heureux de constater que cela fait partie de l'Accord du lac Meech que nous examinons aujourd'hui.

Dans cette vision du Canada, on tient compte, bien entendu, des deux langues, de nos nombreuses cultures, du fait français et du fait anglais, et aussi du fait que bien des Canadiens comme moi, ne sont ni de souche anglaise ni de souche française. Nos peuples autochtones font aussi partie de cette vision du Canada. Dans la prochaine ronde de discussions, j'espère que l'on accordera une priorité très élevée aux questions autochtones, car l'Accord du lac Meech ne répond pas aux attentes des autochtones du Canada. Je sais que le ministre en est tout à fait conscient et j'espère que nous accorderons une priorité très élevée à ces questions dans les recommandations que nous formulerons à l'intention du Parlement du Canada.

Je voudrais aujourd'hui signaler au ministre l'une des principales difficultés que je vois à l'Accord. Le ministre soutient que la Charte des droits n'est pas touchée. Il dit que tous les Canadiens sont traités également sur le plan constitutionnel. De façon générale, c'est juste. Mais l'exception évidente à cette règle, selon moi, c'est le nord du Canada, parce que le traitement que l'on réserve aux Canadiens de cette région diffère de celui des autres Canadiens sur le plan constitutionnel. Dans toutes les autres provinces, on peut, par le biais de l'assemblée législative, proposer des personnes qui peuvent être choisies pour représenter sa province au Sénat. C'est une possibilité qu'ont les provinces; par le biais de nos assemblées législatives et de nos gouvernements, nous avons notre mot à dire quant au choix des personnes dont les noms peuvent faire partie d'une liste de candidats au

[Texte]

Minister not think this is a terrible injustice to the people of northern Canada? Why could the federal government not persuade the provinces to make sure that we have constitutional equality in this country, whether it is in southern Canada, or northern Canada? Why is there not some mechanism in this particular court for northerners to have that input for the selection of Supreme Court justices, and that input for the selection of senators?

• 1045

Senator Murray: Mr. Chairman, counsel advises me that, first of all, some of these matters are now before the court, so I perhaps should be just slightly prudent in my reply, at least so far as becoming too specific is concerned.

The short answer to the question, Mr. Chairman, is that the territories are not provinces, and not the federal government. Not the other provincial governments... have come to the conclusion that the territories and their governments should be given full provincial powers and privileges at this time.

Now, it is a fact that there is a considerable amount of devolution of authority taking place from the federal government to the territories. The role of the commissioner is now somewhat similar to that of a Lieutenant-Governor, and they have pretty well a responsible system of government in the territories.

There is nothing to prevent the Government of Canada, and the Prime Minister, from consulting with the heads of territorial governments. There is nothing to prevent consultation on the appointments of Supreme Court judges, or indeed of senators.

I am informed that most of the members of the territorial bars are also members of provincial bars, and their names could very well be put forward by provinces. The appointments of excellent senators from the territories will be done in the same way it is now. I must say, however, that the short answer again is that the territories are not provinces, and the governments are not provincial governments. No doubt it will happen one day, but...

Mr. Nystrom: The Minister says, Mr. Chairman, that the territories are not provinces. I want to remind the Minister that the people of the territories are Canadians.

Senator Murray: Yes.

Mr. Nystrom: I wonder whether or not he thinks it is very unfair, and a discrimination under the Constitution of Canada, that those citizens do not have the right through their legislatures to have names suggested for the Supreme Court of Canada or for the Senate.

He says that they may be consulted, but why should there not be a requirement that the territories have input like the Province of Saskatchewan, or the Province of

[Traduction]

poste de juge à la Cour suprême du Canada, mais ce n'est pas le cas pour les Canadiens des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Le ministre ne croit-il pas que c'est là une terrible injustice à l'égard de la population du nord du Canada? Pourquoi le gouvernement fédéral ne pourrait-il pas en convaincre les provinces pour faire en sorte que tous les Canadiens, tant du sud que du nord du Canada, soient traités sur un pied d'égalité? Pourquoi n'a-t-on prévu aucun mécanisme pour que la population du nord du Canada ait son mot à dire dans la sélection des juges de la Cour suprême et dans la nomination des sénateurs?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, mon conseiller m'avise que certaines de ces questions doivent être tranchées par le tribunal. Je devrais donc me montrer prudent dans ma réponse et ne pas trop m'avancer.

Monsieur le président, pour répondre brièvement à la question, je dirai que les territoires ne sont pas des provinces. Les gouvernements provinciaux ne sont pas tous d'accord pour que l'on accorde à l'heure actuelle aux territoires et à leurs gouvernements les mêmes pouvoirs et les mêmes privilèges que les provinces.

Le gouvernement fédéral délègue beaucoup de son autorité aux territoires. C'est une réalité qu'il faut reconnaître. Le rôle du commissaire est aujourd'hui à toutes fins pratiques analogue à celui du lieutenant-gouverneur, et les gouvernements des territoires sont en quelque sorte autonomes.

Rien n'empêche le gouvernement du Canada et le premier ministre de consulter les chefs des gouvernements territoriaux. Rien n'empêche de procéder à des consultations sur les nominations des juges à la Cour suprême ou même des sénateurs.

On me dit que la plupart des membres faisant partie des barreaux des territoires sont aussi inscrits à ceux des provinces. Il pourrait fort bien arriver que leur nom soit proposé par des provinces. Les nominations d'excellents sénateurs des territoires se feront comme à l'heure actuelle. Je dois toutefois répéter que les territoires ne sont pas des provinces et que leurs gouvernements ne sont pas des gouvernements provinciaux. Ils le deviendront sans doute un jour, mais...

M. Nystrom: Monsieur le président, le ministre dit que les territoires ne sont pas des provinces. Je veux toutefois lui rappeler que les habitants des territoires sont des Canadiens.

Le sénateur Murray: Oui.

M. Nystrom: Ne considère-t-il pas comme très injuste, et comme une discrimination en vertu de la Constitution du Canada, que ces citoyens n'aient pas le droit de proposer des candidats à la Cour suprême du Canada ou au Sénat par le biais de leur assemblée législative?

Il dit qu'ils peuvent être consultés, mais pourquoi ne pourraient-ils pas bénéficier des mêmes avantages à cet égard que les habitants de la Saskatchewan, du Québec ou

[Text]

Quebec or New Brunswick has input, because they are Canadians? Is this not discrimination in the constitutional sense against any one who lives in the Yukon or the Northwest Territories? I want to know the Minister's opinion on that.

Senator Murray: Mr. Chairman, I do not see how citizens are being discriminated against in any way. Citizens of the territories are eligible to be appointed to the Senate, and qualified citizens of the territories are also eligible to be appointed to the Supreme Court of Canada, but the territorial governments do not sit at federal-provincial constitutional conferences, in terms of having a role in the amending formula, for example. The fact of the matter is that their constitutional evolution has not proceeded to the point that they have the status or the powers or privileges of provinces, and I cannot but give that direct answer to your question.

Mr. Nystrom: Except, Mr. Ministers, senators are now going to be chosen from lists that are submitted by the various provincial governments and legislatures and so are Supreme Court justices, and if they do not have the status of a province then there is no requirement that they be able to submit lists, or be consulted.

How can you say that these are not second-class citizens in terms of the Constitution of Canada? I am speaking here in the constitutional sense.

• 1050

Senator Murray: They are still eligible to be appointed, so they are not being discriminated against. There is no reason why the Government of Canada cannot consult with territorial governments, as I presume this and previous governments have done with regard to appointments to the Senate and the Supreme Court. It is not a question of discrimination. It is a question we must face squarely of the present constitutional status of the territories, which is evolving and will evolve further in terms of devolution of various authorities from the federal government to the territories.

I must say I have no doubt—and although you have not asked the question, I permit myself to answer it—that when the time comes it will be possible to obtain unanimity for those territories to accede to provincial status. But I should not anticipate that question.

Mr. Nystrom: Mr. Chairman, the Minister reminds me this morning of being a bit of a colonial lord when he talks about the territories. He says there is no built-in discrimination that they cannot be appointed, but the very fact is there is no mechanism that requires a list to be submitted. I want to know from the Minister this morning, if we were to suggest to the Parliament of Canada and the legislatures that this be a requirement, would we have his support that the territories have the same input mechanism as the Province of Saskatchewan? I want to know very clearly whether or not he would

[Translation]

du Nouveau-Brunswick, puisqu'ils sont, eux aussi, des Canadiens? Sur le plan constitutionnel, cela n'est-il pas de la discrimination à l'égard des habitants du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest? Je voudrais savoir ce qu'en pense le ministre.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je ne vois pas en quoi des citoyens font l'objet de discrimination. Les citoyens des territoires peuvent être nommés au Sénat, et ceux qui possèdent les qualités requises pour être nommés juges à la Cour suprême du Canada peuvent l'être, mais les gouvernements territoriaux ne sont pas admis aux conférences constitutionnelles fédérales-provinciales et n'ont pas voix au chapitre en ce qui a trait à la formule d'amendement, par exemple. Dans l'évolution constitutionnelle du Canada, les territoires ne sont pas considérés comme des provinces et n'en possèdent ni les pouvoirs ni les privilèges. C'est la réponse la plus précise que je peux vous donner.

M. Nystrom: Oui, mais monsieur le ministre, les sénateurs seront désormais choisis à partir de listes qu'auront présentées les divers gouvernements provinciaux et les législatures, et il en sera de même pour les juges de la Cour suprême. Si les territoires ne sont pas considérés comme des provinces, rien n'obligera à les consulter ou à ce qu'ils puissent présenter de telles listes.

Comme pouvez-vous dire que l'on ne traite pas ces Canadiens comme des citoyens de seconde classe dans la Constitution du Canada?

Le sénateur Murray: Ils peuvent tout de même être nommés, et ne font donc l'objet d'aucune discrimination. Rien n'empêche le gouvernement du Canada de consulter les gouvernements des Territoires, comme l'ont fait, je suppose, le présent gouvernement et les gouvernements antérieurs en ce qui a trait aux nominations au Sénat et à la Cour suprême. Ce n'est pas de la discrimination, mais plutôt la réalité de la situation constitutionnelle actuelle des Territoires qui est en cause, situation qui évolue et qui évoluera encore davantage de par les divers pouvoirs que leur confèrera le gouvernement fédéral.

Je ne doute pas un seul instant—et malgré que vous ne m'ayez pas encore posé la question, je me permets d'y répondre—que lorsque le temps sera venu, on pourra faire l'unanimité pour que ces territoires acquièrent le statut de province. Mais je ne devrais pas anticiper cette question.

M. Nystrom: Monsieur le président, le ministre me donne un peu l'impression ce matin de jouer au lord colonial quand je l'entends parler ainsi des Territoires. Il dit que les Canadiens des Territoires ne font l'objet d'aucune discrimination en ce qui a trait aux nominations, mais il n'en demeure pas moins qu'aucun mécanisme n'est prévu pour que les Territoires puissent présenter des listes de noms. Si nous allions demander au Parlement du Canada et aux législatures que les Territoires puissent bénéficier des mêmes avantages à cet égard que la Saskatchewan, et d'en faire une exigence, le

[Texte]

support this committee if we recommended that this be a requirement.

Senator Murray: Mr. Chairman, there is a requirement that two senators be appointed to the Senate from the territories.

Mr. Nystrom: However, there is no requirement that the list of senators from which the federal government selects come from the territories. I want to know whether or not he would support that if that came as a recommendation from this committee. Why treat them differently from the people in my province of Saskatchewan?

Senator Murray: Mr. Chairman, I think that would be a fit subject for discussion in a second round.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Mr. Nystrom.

Mr. Nystrom: One last question on this.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): All right.

Mr. Nystrom: There are lots more one could ask; but one last question on the north. I want to know why the Minister would agree to changing the amending formula for the creation of new provinces. It was seven provinces, representing 50% of the people, the Parliament of Canada—the Senate and the House of Commons—and so on, up until Meech Lake. Why the new amending formula for the creation of new provinces whereby we now require unanimity? That is not how Saskatchewan came into confederation. Those were not the rules of the ball game for northerners until you came up with this agreement at Meech Lake. Why the change?

Senator Murray: Mr. Chairman, the discussion was held on the five conditions put forward by Quebec, one of which was, in the case of Quebec, that Quebec have the right of veto over changes to important national institutions and on the creation of new provinces and the extension of existing provinces into the territories. It was decided, in accordance with the principle of equality of the provinces, that it was appropriate that all provinces should have a veto over the creation of new provinces. I know the creation of new provinces will affect the numerical operation of the amending formula—and you will be aware that it takes unanimous consent to change the amending formula—therefore it seemed appropriate to require unanimous consent for the creation of new provinces.

The creation of new provinces also has a considerable impact on the rights of other provinces, especially on matters having to do with equalization, for example. The Government of Canada feels it is right that all provinces should have a veto on that matter, and not just one

[Traduction]

ministre nous appuierait-il dans notre requête? Je veux savoir de façon très nette si le ministre appuierait le présent Comité s'il recommandait d'en faire une exigence.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, il est déjà prévu que deux sénateurs des Territoires soient nommés au Sénat.

M. Nystrom: Mais rien n'oblige toutefois à ce que la liste de noms qu'utilisera le gouvernement fédéral pour effectuer son choix provienne des Territoires. Je veux que le ministre me dise s'il appuierait une telle recommandation si le Comité devait en formuler une. Pourquoi traiter les Canadiens des Territoires différemment de ceux de ma province, la Saskatchewan?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je pense que ce serait là un bon sujet de discussion pour la deuxième ronde.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur Nystrom.

M. Nystrom: J'aurais encore une question. . .

Le coprésident (M. Speyer): Très bien.

M. Nystrom: J'aurais encore bien d'autres questions à poser, entre autres, une dernière sur le Nord. Je veux savoir pourquoi le ministre serait favorable à ce que l'on modifie la formule d'amendement en fonction de la création de nouvelles provinces. Avant l'Accord du lac Meech, la création de nouvelles provinces demandait l'assentiment de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population du Canada, du Parlement du Canada—du Sénat et de la Chambre des communes—alors, pourquoi faut-il maintenant l'unanimité? Ce n'était pas ainsi quand la Saskatchewan est entré dans la Confédération. Les règles du jeu ont changé pour les habitants du Nord depuis l'Accord du lac Meech. Pourquoi?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, la discussion a porté sur les cinq conditions énoncées par le Québec qui réclamait, entre autres, le droit de veto à l'égard des modifications aux institutions nationales importantes, de la création des nouvelles provinces et de l'agrandissement des provinces existantes dans les Territoires. On a décidé, conformément au principe de l'égalité des provinces, qu'il était approprié que toutes les provinces puissent bénéficier d'un droit de veto à l'égard de la création de nouvelles provinces. Je sais que la création de nouvelles provinces modifiera les rapports numériques de la formule d'amendement—et je vous rappelle qu'il faut l'unanimité pour modifier la formule d'amendement—il a donc semblé opportun d'exiger le consentement unanime pour la création de nouvelles provinces.

La création de nouvelles provinces influe aussi considérablement sur les droits des autres provinces, notamment sur les questions de péréquation, par exemple. Le gouvernement du Canada croit qu'il est juste que toutes les provinces puissent bénéficier d'un droit de veto

[Text]

province and not just two provinces acting together, as is the case under the general amending formula.

We believe there will be no great obstacle to the creation of those new provinces when the time comes. I hear people posing the scenario that little Prince Edward Island would block the creation of those new provinces as if Prince Edward Island were somehow the villain.

• 1055

If you look at it another way, in political terms, the addition of one, two or three new provinces makes possible—perhaps even likely—various combinations of smaller provinces in our federation and in the constitutional process. So you might find little Prince Edward Island leading the charge to have some of these territories created as provinces.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator Murray. Mr. Ouellet.

M. Ouellet: Monsieur le président, je voudrais rappeler au ministre que l'Accord propose l'amendement de l'article 41, par l'addition d'une liste de catégories d'amendements qui, dorénavant, vont requérir le consentement unanime des provinces. Ces matières, qui deviennent sujettes à la règle de l'unanimité sont, évidemment, ce dont on vient de parler: la création de nouvelles provinces mais aussi la réforme du Sénat et les changements de cette nouvelle formule d'amendement.

Or, il apparaît évident que le gouvernement canadien, dans son désir d'obtenir un accord qui permettrait au Québec de devenir signataire de la Constitution, objectif louable et absolument essentiel à ce moment de l'histoire constitutionnelle du pays, que le gouvernement, dis-je, a quand même, pour obtenir cet accord, concédé une prérogative fédérale fort importante. Il a ressuscité la règle de l'unanimité qui avait été un obstacle majeur, au cours des 25 dernières années, au rapatriement de la Constitution et à une formule d'amendement canadienne. Si on fait l'histoire des discussions constitutionnelles, c'est seulement au moment où le gouvernement canadien a décidé de passer outre à la règle de l'unanimité pour poursuivre sa démarche de rapatriement de la Constitution et de création d'une formule d'amendement canadienne que le déblocage s'est fait. Tout au cours des exercices antérieurs, que ce soit sous les régimes conservateurs ou libéraux, jamais il n'a été possible de réaliser le rapatriement de la Constitution, parce qu'il y avait toujours une province qui s'objectait.

Les efforts de l'ancien ministre de la Justice, Davie Fulton, pour trouver une formule d'amendement et un accord constitutionnel, suivi des efforts du ministre de la Justice, Guy Favreau, se sont avérés insuccès après insuccès; on bloquait toujours sur cette réalité de la règle de l'unanimité.

Or, en 1981, le gouvernement de l'époque a réalisé que cette règle n'était écrite nulle part. Il n'était pas nécessaire d'avoir l'unanimité; nous irons à Londres et nous

[Translation]

à cet égard, et non seulement une ou deux provinces, comme c'est le cas avec la formule d'amendement générale actuelle.

Nous croyons que rien ne s'opposera vraiment à la création de ces nouvelles provinces quand le temps sera venu. Certains laissent entendre que la petite province de l'Île-du-Prince-Édouard voudra s'opposer à la création de ces nouvelles provinces, sans doute par pure méchanceté.

Si on regarde cette question d'un point de vue politique, la création d'une, de deux ou de trois nouvelles provinces permettra peut-être, et même probablement, aux plus petites provinces de s'allier de différentes façons dans le cadre de notre confédération et du processus constitutionnel. Dans ce contexte, il ne serait pas étonnant que l'Île-du-Prince-Édouard entame les discussions pour faire transformer ces territoires en provinces.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur le sénateur. Monsieur Ouellet.

Mr. Ouellet: Mr. Chairman, I would like to remind the Minister that the Accord proposes that section 41 be amended to include a list of the kinds of amendments that will henceforth require the unanimous consent of the provinces. These questions, which would now fall under the unanimity rule, are, of course, those we have just discussed: the creation of new provinces as well as Senate reform and the amendment of this new amending formula.

It seems obvious that the Canadian government, in its attempt to arrive at an Accord that would allow Quebec to adhere to the Constitution, which is in itself a commendable and absolutely essential goal at this point in our country's constitutional history. . . The government has nonetheless, in order to obtain this Accord, conceded a very important federal prerogative. It has brought back the unanimity rule which, over the past 25 years, had been a major stumbling block in the discussions to patriate the Constitution and to find a Canadian amending formula. A look at past constitutional discussions reveals that the Canadian government was only able to go about patriating the Constitution and creating a Canadian amending formula once it had decided to set aside the unanimity rule. None of the previous Conservative or Liberal governments had been able to patriate the Constitution because there was always at least one province to object to the move.

Efforts made by Davie Fulton and Guy Favreau, both former Justice Ministers, to find an amending formula and to obtain a constitutional accord, met with failure; the unanimity rule always got in the way.

However, in 1981, the government realized that this rule was not written down anywhere. It was not necessary to obtain unanimous consent; the government would go

[Texte]

rapatrierons la Constitution. Il y a finalement eu un accord parmi une majorité importante de provinces, pour une formule d'amendement. C'est la formule d'amendement que l'on retrouve présentement à l'article 38.

Et vous nous arrivez à nouveau avec la règle d'unanimité pour des questions absolument fondamentales. Dans les réponses que vous donniez, monsieur le ministre, au collègue qui m'a précédé, vous dites espérer que les territoires deviendront des provinces. Or, vous savez très bien qu'il faudra un hasard extraordinaire ou des concessions très importantes du gouvernement canadien pour permettre au Yukon ou aux Territoires du Nord-Ouest de devenir des provinces.

Quand le gouvernement du Canada a décidé d'accepter Terre-Neuve comme province, d'entrer dans le Canada, il n'a pas consulté les provinces. Il y a eu des négociations avec Londres, avec Terre-Neuve, et le gouvernement canadien a créé cette dernière province.

• 1100

Le gouvernement du Canada, jusqu'à aujourd'hui, avait le pouvoir de créer une province dans les Territoires du Nord-Ouest, comme il avait le pouvoir de créer une province du Yukon. Maintenant, il a perdu ce pouvoir. Et je vous demande: Il a perdu ce pouvoir, parce qu'il ne peut plus le faire unilatéralement, il doit le faire avec l'accord des dix provinces, n'est-il pas vrai?

Le sénateur Murray: Je m'excuse, mais il l'a perdu en 1982.

M. Ouellet: Il a perdu son pouvoir d'agir d'une façon individuelle et d'une façon personnelle. Dorénavant, si l'on veut avoir une province, soit du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest, il faudra que les dix autres gouvernements provinciaux soient d'accord.

Or, est-ce que vous ne pensez pas que cette situation est particulièrement injuste pour ceux qui vivent dans le Nord canadien et pour ceux qui se sont fait dire au cours des récentes années qu'une évolution progressive mais certaine se faisait vers la création de ces provinces? Ma question est la suivante: Pourquoi avez-vous ressuscité la règle de l'unanimité à cet égard?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, depuis 1982, la création de nouvelles provinces exige le consentement et du Parlement fédéral et des deux tiers des provinces avec au moins 50 p. 100 de la population canadienne.

Cela nous amène à la question du principe de l'égalité des provinces. Pourquoi accorder un veto sur des questions tellement importantes, un veto à l'Ontario et le Québec ensemble, et non pas à la Colombie-Britannique et l'Alberta, agissant ensemble? C'est le principe de l'égalité des provinces qui est en jeu ici, à notre avis.

Monsieur le président, je ne conteste pas le récit historique de M. Ouellet, bien qu'il y ait quelques lacunes là-dedans. Je tiens à rappeler aux membres du Comité que des gouvernements précédents, y compris celui de M.

[Traduction]

to London and would patriate the Constitution. A majority of the provinces finally reached an agreement concerning an amending formula. This formula is the one that can now be found in section 38.

And now, the unanimity rule has been brought back and will apply to very fundamental questions. Mr. Minister, when you answered the questions asked by my colleague, you said you hoped the Territories would one day become provinces. But you know full well that the Yukon or the Northwest Territories will only become provinces if the most extraordinary circumstances prevail or if the Canadian government makes very important concessions.

When the Canadian government decided to accept Newfoundland as a province, to allow it into the Confederation, it did not consult the provinces. Negotiations were held with London, with Newfoundland, and the Canadian government created that tenth province.

Up until now, the Canadian government had the power to give the Northwest Territories and the Yukon provincial status. It no longer has this power. And, it no longer has this power because it can no longer decide to do so unilaterally; the 10 provinces must give their consent.

Senator Murray: It lost that power in 1982.

Mr. Ouellet: The government has lost the power to act on its own. From here on in, if the Yukon or the Northwest Territories are to attain provincial status, the 10 other provincial governments will first have to agree to it.

Do you not think this is unfair to Northerners and to those who have been told over the past few years that progress was being made towards the creation of these provinces? My question is as follows: Why was the unanimity rule brought back?

Senator Murray: Mr. Chairman, since 1982, the creation of a new province has required the consent of both the federal government and two-thirds of the provinces representing no less than 50% of Canada's population.

This brings us to the question of the equality of the provinces. Why should Ontario and Quebec be given the right of veto over extremely important questions and not British Columbia and Alberta? As far as we are concerned, the equality of the provinces is at stake here.

Mr. Chairman, I do not dispute Mr. Ouellet's historical overview, even though certain things were forgotten. I would like to remind committee members that previous governments, including Mr. Diefenbaker's, as well as my

[Text]

Diefenbaker, et sous mon ancien patron, M. Fulton et son successeur M. Favreau, ces gouvernements, dis-je, étaient prêts à accorder un veto général, c'est-à-dire d'exiger l'unanimité pour des modifications à la Constitution sur une liste de sujets beaucoup plus nombreux que ceux envisagés dans l'accord actuel.

Et je dirais également que le gouvernement de M. Trudeau, en 1976, a envisagé lui aussi, a proposé, dis-je, d'accepter la règle de l'unanimité sur toute modification majeure de la Constitution. Vous avez bien dit qu'en 1981-1982, le gouvernement du Canada a décidé de passer outre aux règles de l'unanimité. Moi, j'ajouterais: avec les résultats que l'on connaît. Et à mon avis, cet exercice démontre le danger d'agir ainsi.

• 1105

Et j'espère bien, et je sais très bien, que vous félicitez les gouvernements provinciaux et fédéral d'avoir comblé cette lacune dans l'accord actuel.

M. Ouellet: Monsieur le président, je pense que si nous avons une Constitution canadienne aujourd'hui, c'est parce qu'il y a eu cette première phase; et le Canada et les Canadiens doivent remercier l'ancien premier ministre, Pierre Elliott Trudeau, pour cette première phase.

La phase que nous vivons actuellement, c'est la deuxième phase. Vous aviez raison de dire que le travail n'était pas complet, qu'il y avait une province qui n'était pas signataire de l'accord et qu'il fallait trouver les accommodements appropriés pour permettre au Québec de devenir signataire. Je considère ceci la deuxième phase. Je la trouve très importante, et j'appuie la démarche du gouvernement afin de permettre au Québec de devenir signataire.

Mais il y a une troisième phase qui, elle, est aussi très importante et c'est la phase de l'avenir. Et pour nous, nous devons nous poser la question suivante: Est-ce qu'il sera possible, en ramenant et en ressuscitant la règle de l'unanimité comme vous le faites, de permettre une troisième phase? Par exemple, il nous apparaît quasi impossible maintenant, à moins de tractations extrêmement difficiles, de voir l'émergence de nouvelles provinces. Il nous apparaît également extrêmement difficile de prévoir une réforme du Sénat canadien avec cette nouvelle règle du consentement unanime.

Je crois que de nombreux Canadiens se sont exprimés très clairement pour une réforme du Sénat. Il y a un sentiment dans certaines régions du pays pour l'émergence d'un Sénat électif. Il m'apparaît quasi invraisemblable, avec cette nouvelle règle de l'unanimité, que l'on ait cette réforme du Sénat telle que souhaitée par un nombre considérable de Canadiens.

J'ai l'impression que cet accommodement de copain à copain entre le premier ministre du Canada et ses collègues provinciaux fera en sorte que la disposition temporaire que nous avons et qui se rapporte aux nominations des sénateurs deviendra en fait une espèce de substitution permanente en vue d'une vraie réforme.

[Translation]

former boss, Mr. Fulton, and his successor, Mr. Favreau, were willing to agree to a general veto, that is to say to require unanimous consent regarding amendments to the Constitution on a much greater number of subjects than in the present Accord.

I would like to add that, in 1976, Mr. Trudeau's government suggested that the rule of unanimity be adopted for any major amendment to the Constitution. You said that in 1981-1982, the Canadian government decided to set aside the rule of unanimity. I would like to add that the results speak for themselves. As far as I am concerned, they clearly demonstrate the dangers involved in this kind of decision.

And I certainly hope, as a matter of fact I know full well, that you will congratulate both the federal and provincial governments for having corrected this situation in the present accord.

Mr. Ouellet: Mr. Chairman, I think the reason why we now have a Canadian Constitution is that we went through that first phase. Canada and Canadians should be grateful to former Prime Minister Pierre Elliott Trudeau for that first phase.

We are presently going through the second phase. You were right when you said that the work had not been finished, that there was still one province that had to sign the Accord, and that accommodations had to be arrived at in order for Quebec to sign it. This is what I call the second phase, and I consider it quite important. I therefore agree with the measures taken by the government to ensure Quebec's adherence to the Constitution.

But there is a third phase that is also very important: the one that will come later. We must ask ourselves the following questions: By bringing back the unanimity rule, as you have done, will a third phase be possible? For example, we feel it will now be almost impossible, except maybe through extremely trying negotiations, to create new provinces. We also feel it will be extremely difficult to embark upon a reform of the Canadian Senate given the existence of this new requirement for unanimous consent.

A good number of Canadians have made it quite clear that they want to see a reform of the Senate. There is a growing tendency in certain regions toward an elected Senate. I think that the adoption of the unanimity rule will make it almost impossible to go through with Senate reform as requested by a considerable number of Canadians.

I think that, because of the buddy-buddy arrangement between Canada's Prime Minister and his provincial colleagues, the temporary solution arrived at with regard to the appointment of senators will become a permanent substitute for true reform.

[Texte]

Et je dois vous dire, monsieur le ministre, que ce n'est pas le vœu du Parti libéral. Notre chef, M. Turner, a exprimé clairement son désir et son espoir de voir une réforme du Sénat qui amènerait un Sénat électif. Et avec la règle de l'unanimité, je me demande comment vous y arriverez.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, M. Ouellet est beaucoup plus pessimiste que moi quant à la réforme possible et même probable du Sénat. Il faut reconnaître que le désir de procéder à une réforme du Sénat s'inscrit maintenant et depuis plusieurs années dans le cadre d'un phénomène qui est très, très important, non seulement au plan politique, au plan gouvernemental, mais également au plan humain. Il s'agit du phénomène de ce qu'on appelle depuis longtemps, depuis assez longtemps, le phénomène d'aliénation dans certaines régions de notre pays.

Pour cette raison, moi, je constate parmi les premiers ministres de toutes les provinces, les plus grandes comme les plus petites, et certainement au sein du gouvernement du Canada, une reconnaissance du fait que la réforme du Sénat est une étape très importante pour corriger cette situation qui existe dans notre pays.

• 1110

Ce n'est pas seulement une question de résoudre les maux et les malheurs qui proviennent du fait que le Sénat est une chambre non élue, que le premier ministre du pays a le droit de nommer les sénateurs à titre personnel et que notre fédération est la seule où les membres de la Deuxième chambre sont nommés uniquement par le gouvernement central. Mais je le répète, la campagne pour une réforme du Sénat s'inscrit maintenant dans le cadre d'un phénomène beaucoup plus important pour l'avenir du pays et, ce que j'ai pu constater chez les premiers ministres, c'est une détermination de procéder à une telle réforme.

Et je vous dis que, lors de la conférence de 1988, il y aura cette question à l'agenda. Le gouvernement du Canada va déposer une proposition pour la réforme du Sénat.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator Murray. What we are going to do now, ladies and gentlemen, is rise for exactly 10 minutes; and we will resume with Mr. Hamelin.

• 1112

• 1127

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Order, please.

We will have a final short supplementary from Mr. Ouellet. I would like to remind members of the committee that I am endeavouring to hear as many members as possible this morning. I ask you to keep your questions, if at all possible, short and the Minister's responses as short as possible.

[Traduction]

And I must say, Mr. Chairman, that this is not what the Liberal Party wants to see happen. Our Leader, Mr. Turner, clearly explained that he hoped Senate reform would bring about an elected Senate. But I wonder how this will be possible given the existence of the unanimity rule.

Senator Murray: Mr. Chairman, Mr. Ouellet is much more pessimistic than I am as far as a possible, and even probable, Senate reform is concerned. It is important to understand that the desire for a Senate reform is now, and has been for several years, part of a phenomenon that is important not only on a political level, but on a human level as well. This phenomenon has been known, for quite some time now, as the "alienation" phenomenon in certain areas of our country.

I have come to realize that all the premiers, no matter what the size of the province they represent, and most certainly the federal government, have acknowledged the fact that Senate reform is a very important step towards correcting this situation.

It is not simply a matter of solving the problems brought about by the fact that the Senate is not an elected house, that the country's prime minister has the right to nominate senators and that our federation is the only one where members of the upper house are nominated only by the central government. I repeat that the campaign to reform the Senate is now part and parcel of something much more important to the country's future. I have noticed that the premiers are determined to bring about this kind of reform.

I believe that this question will be on the agenda of the 1988 conference. The Canadian government will table a proposal concerning Senate reform.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur le sénateur. Mesdames et messieurs, nous allons maintenant prendre une pause de 10 minutes; nous continuerons ensuite avec M. Hamelin.

Le coprésident (M. Speyer): A l'ordre, s'il vous plaît.

M. Ouellet a une brève question supplémentaire à poser. Je tiens à rappeler aux membres de ce Comité que je voudrais entendre autant de membres que possible ce matin. Dans toute la mesure du possible, je vous demanderai de vous montrer très brefs dans vos questions, et je vous inviterai à faire de même pour vos réponses, monsieur le ministre.

[Text]

M. Ouellet: Monsieur le président, je voudrais simplement, et très brièvement, attirer l'attention du ministre sur le texte français qui diverge du texte anglais lorsque l'on traite de l'article 2(1) sur la règle interprétative. Je lis le texte:

Toute interprétation de la Constitution doit concorder avec:

a) la reconnaissance de ce que l'existence de Canadiens d'expression française, concentrés au Québec mais présents aussi dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du pays mais aussi présents au Québec, constitue une caractéristique fondamentale du Canada;

Je voudrais savoir, monsieur le ministre, pourquoi, dans le texte anglais, au lieu d'utiliser le même mot les deux fois—comme cela a été fait dans le texte français—dans le texte anglais on a l'expression:

... centred in Quebec but also present elsewhere in Canada, and English-speaking Canadians, concentrated outside Quebec but also present in Quebec. . .

• 1130

En français on dit «concentrés» deux fois, et en anglais on parle de: . . . *centred*, then *concentrated*.

Est-ce qu'il y a une explication ou est-ce que c'est une erreur mineure? Est-ce que cela peut avoir des répercussions importantes vis-à-vis de l'interprétation que les tribunaux peuvent en faire? Je veux simplement soumettre cette différence à votre attention et vous demander votre avis.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, mes conseillers juridiques m'assurent que cela ne fait pas de différence. C'est une question de *drafting*. . . Il y a des situations semblables dans le texte de 1982; je demanderai à nos conseillers juridiques, et principalement au sous-ministre de la Justice de s'expliquer là-dessus.

Mr. Frank Iacobucci (Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice): Mr. Chairman, members of the committee, I believe there is a difference in wording, but there is, in our view, no difference in meaning. It has been the policy with the development of legislation, particularly the Constitution, to try to have a French version of the text that stands by itself and on its own. In this connection, the drafters felt this expression in French was preferable. But in our view there is no difference in meaning.

Mr. Ouellet: Does that mean the original was in English?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Excuse me. There was going to be one supplementary. This is a matter we can return to at a future date. Mr. Hamelin, please.

[Translation]

Mr. Ouellet: Mr. Chairman, I would simply like to briefly call the attention of the Minister to the difference between the French text and the English text of clause 2(1) concerning interpretation; I quote:

The Constitution of Canada shall be interpreted in a manner consistent with:

a) the recognition that the existence of French-speaking Canadians, centred in Quebec but also present elsewhere in Canada, and English-speaking Canadians, concentrated outside Quebec but also present in Quebec, constitutes a fundamental characteristic of Canada;

What I would like to know, Mr. Minister, is why the English text does not repeat the term, as in the French text, which reads:

... concentrés au Québec mais également présents dans le reste du pays, et de Canadiens d'expression anglaise, concentrés dans le reste du pays mais aussi présents au Québec. . .

In French, the word *concentrés* is used twice, whereas in English, the words, "centred," then "concentrated" are used.

Is there a reason for this or is it simply an error? Can this have important repercussions on the way the courts might interpret this? I simply want to bring this fact to your attention and ask you what you think of it.

Senator Murray: Mr. Chairman, my legal advisors assure me that it makes no difference. It is simply a question of drafting. The same kind of thing can be found in the 1982 text. I will ask our legal advisors, and especially the Deputy Minister of the Department of Justice, to explain this.

M. Frank Iacobucci (sous-ministre et sous-procureur général, ministère de la Justice): Monsieur le président, membres du Comité, alors qu'il est vrai que les mots employés diffèrent, nous sommes d'avis que le sens, lui, est le même. La politique que nous avons adoptée en ce qui a trait à la rédaction des lois, et notamment de la Constitution, veut que la version française du texte ait la même portée que la version anglaise. Dans le cas qui nous occupe, les rédacteurs ont décidé qu'il était préférable d'employer ce terme-là en français. Mais selon nous, la signification en est la même.

M. Ouellet: Est-ce que cela signifie que le texte a d'abord été rédigé en anglais?

Le coprésident (M. Speyer): Pardon. Quelqu'un avait une question supplémentaire à poser. Nous pourrions revenir sur votre question un peu plus tard. Monsieur Hamelin.

[Texte]

M. Hamelin: Merci, messieurs les coprésidents. Monsieur le ministre, dans votre texte vous parlez... Je sais bien qu'on est portés à la simplification! Vous parlez souvent de *Quebec round*, la ronde du Québec, en parlant de ces négociations sur l'Accord constitutionnel. Je vous avoue que cela me fatigue un peu parce qu'à mon avis, c'est beaucoup plus *the Canada round*, parce que, effectivement, c'est le Canada qui s'est retrouvé avec toutes ces composantes à la suite à cet accord, et peut-être,

for the first time the coat of arms in front of me means something for a lot of Quebecers: "A mari usque ad mare"; "From sea to sea".

C'est pour cela que j'affirme que cette expression qui, bien sûr, au niveau de la presse ou autrement simplifie les choses, signifie pour beaucoup de Québécois, qu'ils aient dit oui ou non au dernier référendum de 1980, que c'est beaucoup plus pour eux une nouvelle chance donnée au Canada. Et je suis fier, avec vous, que le Canada ait saisi cette occasion magnifique de se retrouver.

Maintenant monsieur le ministre, je connais vos préoccupations et vous connaissez aussi les miennes puisque je vous succède à peine au niveau du Comité permanent des langues officielles. J'ai eu l'impression que, entre le Lac Meech et l'Edifice Langevin, il y a quelques expressions qui se sont perdues dans le texte original. En effet, il m'a semblé que dans les premiers éléments de l'accord qui s'était fait au Lac, on parlait d'engagement et de promotion de la dualité linguistique canadienne et on en faisait une responsabilité de toutes les composantes. Entre le Lac et l'Edifice Langevin pourquoi a-t-on laissé tomber la nécessité absolue de faire la promotion, et de s'engager comme province à faire la promotion de la dualité linguistique canadienne? C'est ma première question.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, la formulation actuelle qui parle du rôle des législatures de préserver cette caractéristique fondamentale du Canada, la dualité linguistique, n'est pas tout à fait différente de celle contenue dans l'Accord du Lac Meech.

• 1135

Le changement qu'on a apporté dans l'accord de Langevin traitait de la question d'un engagement à la question du rôle des législatures. Pour ce qui est de ce rôle de préserver la dualité linguistique ou de protéger la dualité linguistique du Canada, je dois vous dire qu'on n'a pas pu aller plus loin que cela, mais je vous rappelle que c'est la première fois dans toute l'histoire de notre pays que le gouvernement fédéral et les gouvernements de toutes les provinces reconnaissent la dualité linguistique canadienne comme caractéristique fondamentale de notre pays et qu'ils se mettent d'accord pour protéger cette caractéristique.

Cela est un pas en avant, c'est un progrès. Cependant, rien n'empêche le gouvernement fédéral d'aller beaucoup plus loin que cela, soit de promouvoir la dualité linguistique du Canada; c'est ce que nous faisons, et la

[Traduction]

Mr. Hamelin: Thank you, gentlemen. Mr. Minister, in your brief, you discuss... I fully realize that we all try to simplify things! When discussing negotiations on the constitutional accord, you often use the expression "Quebec round." I have to admit that this bothers me a little, since I feel it is much more of a "Canada round" because, in fact, Canada is the one that must now deal with the various components of this accord and possibly...

C'est la première fois que les armoiries que j'ai là devant moi ont une vraie signification pour un bon nombre des Québécois: «A mari usque ad mare», c'est-à-dire «D'un océan à l'autre».

This is why I feel that, to a lot of Quebecers, whether they voted yes or no in the 1980 referendum, this expression, although it obviously makes things easier for the press and others, really means that Canada has been given another chance. And I am proud, as are all of you, that Canada has seized this wonderful opportunity.

And now, Mr. Minister, I know your concerns and you also know mine, since I have picked up where you left off on the Standing Committee on Official Languages. I have the feeling that a few of the expressions used in the original version got lost somewhere between Meech Lake and the Langevin Building. I was under the impression that the Meech Lake agreement contained a commitment to Canada's linguistic duality and to its promotion, and that it extended responsibility for these two elements to all the participants. Was the absolute necessity for the provinces to commit themselves to the promotion of Canada's linguistic duality dropped somewhere between Meech Lake and the Langevin Building? This is my first question.

Senator Murray: Mr. Chairman, the present wording that describes the role the legislatures must play with regard to the preservation of Canada's linguistic duality is not all that different from the wording contained in the Meech Lake agreement.

The change that was made in the Langevin agreement had to do with the different legislatures' commitment. As far as the role of preserving or protecting Canada's linguistic duality is concerned, it should be mentioned that we were unable to go any further than this. But I would like to remind you that this is the first time in Canada's history that the federal government and all provincial governments have recognized Canada's linguistic duality as one of its fundamental characteristics and that they have all agreed to protect this characteristic.

This is a step in the right direction. However, nothing can prevent the federal government from going much further than this, and from actually promoting Canada's linguistic duality. And this is exactly what we are doing.

[Text]

preuve la plus récente de cela est le projet de loi et la réforme sur les langues officielles déposés au Parlement il y a quelques semaines.

Rien n'empêche non plus les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario de promouvoir la dualité linguistique de notre pays, ce qu'ils font actuellement.

Et je vous dis que le gouvernement fédéral entend se servir de cette assise constitutionnelle pour bâtir un régime de collaboration et de coopération beaucoup plus étroit, beaucoup plus fructueux pour promouvoir, justement, la dualité linguistique du Canada. Et vous remarquerez, ou vous allez remarquer que, non seulement dans le projet de loi, dans les amendements à la Loi sur les langues officielles mais également dans les documents, dans les énoncés politiques de mon collègue, M. Crombie, que c'est ce que nous envisageons de faire. Il s'agit de recruter les provinces, de collaborer avec elles dans la promotion de la dualité linguistique, dans l'aide aux minorités linguistiques à travers le pays, etc.

Mr. Hamelin: I understand, Mr. Minister. But to protect and to promote are quite different concepts. I think the concept of protecting is limitative. For instance, the francophones out of Quebec or even the English-speaking community of Quebec are maybe a little afraid of that concept.

I know that at the federal level we are doing our job.

Et je suis très fier et très content de ce gouvernement qui vient de déposer en première lecture ce projet de loi, qui satisfait, je pense, à 90 p. 100 les aspirations et les objectifs fondamentaux mêmes que nécessite ce concept de la dualité linguistique canadienne.

Toutefois, et encore une fois, j'aurais aimé, j'aurais souhaité qu'on inscrive davantage la nécessité pour toutes les provinces de faire non seulement de la simple protection, de conserver le statu quo—et on sait ce que cela veut dire—Mais protéger... à long terme peut-être, c'est d'en diminuer les effets! Mais vous me dites que vous ne pouviez pas aller plus loin. Que vous ayez eu un accord tient du miracle. D'autres se sont heurtés le nez constamment par leurs attitudes un peu négatives. Mais, vraiment, ne pouviez-vous pas aller plus loin?

• 1140

Senator Murray: If I may begin in English as my friend has, this was, as I have indicated, the highest common factor of agreement at this time.

C'est une exigence minimale et non le maximum possible.

It is a step in the right direction, and an important step. I assure you that the Prime Minister of Canada—and this will come as no surprise to anybody here—tried, both at Meech Lake and in the Langevin Block, to move the Premiers somewhat farther than that. It was not possible.

[Translation]

The bill and the reform concerning official languages tabled in Parliament a few weeks ago are very recent proof of our intentions.

The New Brunswick and Ontario governments can also promote our country's linguistic duality, and they are doing so.

Indeed, the federal government intends to use this constitutional foundation to build an edifice based on closer and more fruitful co-operation in order to promote Canada's linguistic duality. And you will have noticed, or you soon will notice, that, not only through the bill to amend the Official Languages Act but also through various documents and the policy statements of my colleague, Mr. Crombie, we intend to do just that. We will have to seek out the provinces and co-operate with them in order to promote linguistic duality, to help linguistic minorities through the country, and so on.

M. Hamelin: Je comprends, monsieur le ministre. Mais les notions de protection et de promotion sont très différentes. Selon moi, la notion de protection est restrictive. Les francophones hors Québec et même les anglophones qui vivent au Québec en ont peut-être un peu peur.

Je sais qu'au niveau fédéral nous faisons ce que nous avons à faire.

And I am very proud and pleased with this government that has tabled, for a first reading, a bill that meets 90% of the basic goals and aspirations involved in the concept of Canada's linguistic duality.

However, I would have liked to have something in writing to the effect that all provinces would be required not only to protect or preserve the status quo—and we all know what that means—for to simply have protection might, in the long run, make us regress! But you have explained that you could not go any further. It is a sheer miracle that you reached an agreement. Others have constantly clashed because of a slightly negative attitude. Truly, though, could you not go further than that?

Le sénateur Murray: Permettez-moi de commencer en anglais, comme l'a fait mon ami. Comme je l'ai déjà dit, cela représentait le facteur commun d'entente le plus élevé qui pût alors être atteint.

It is a minimal requirement, not the maximum that can be reached.

C'est un pas dans la bonne direction, et un pas important. Je puis vous assurer que le premier ministre du Canada—ce qui ne surprendra personne—a essayé, au lac Meech comme aux réunions de l'édifice Langevin, d'amener les premiers ministres à aller sensiblement plus loin. Mais cela n'a pas été possible.

[Texte]

But do not sneeze at the declaration that is there. The Commissioner of Official Languages, *dont il n'y a personne de plus exigeant à cet égard*, has pointed to the progress this represents. It does represent progress. It is this acknowledgement by all governments, for the first time in history, that linguistic duality is a fundamental characteristic of our federation and that they have a role to protect that. That is a basis. That is all it is. It is a minimum, not the maximum, and on that foundation we can and will build and we are building, in collaboration with the provinces, to promote linguistic duality.

There was also a reference in your remarks to the anglophone minority in Quebec. There again it seems to me that their rights and their status are acknowledged very explicitly in this interpretative clause. In any case, they have section 133 of what used to be the British North America Act regarding the use of the languages in the legislature of Quebec and in the courts, and there is section 23 of the Charter of Rights and Liberties concerning the language of instruction. So it would be difficult to see how this declaration, this interpretative clause, does anything but enhance, albeit slightly, the status of those minorities.

M. Hamelin: De toute façon, nous entendrons sans doute les différents groupes linguistiques ici même.

J'aimerais, avant de vous quitter, vous parler des conceptions du fédéralisme. Certains estiment que cet Accord, est une faiblesse extraordinaire, marque le début de l'effritement du pouvoir fédéral; d'autres estiment que ce pays sera de moins en moins gouvernable, etc. Ce mouvement de balancier entre un gouvernement centralisé, ou centralisateur, et décentralisé est-il une situation temporaire? Comment réagissez-vous devant ceux qui vous disent que cet Accord affaiblit le gouvernement fédéral?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, ce qu'on a fait dans cet Accord c'est d'abord de reconnaître le principe de l'égalité des provinces. Toutes les provinces seront sur le même pied d'égalité en ce qui concerne les nominations à la Cour suprême et au Sénat. Elles seront sur un pied d'égalité quant à leur droit de retrait des programmes, sur le même pied quant aux modifications aux institutions nationales. De plus, on a mieux défini ce qu'est le Canada, un pays avec une dualité linguistique, un pays dans lequel le Québec fort constitue une société distincte. Ce qui s'ajoute aux dispositions de la Constitution de 1982 laquelle reconnaît l'héritage multiculturel, les droits des autochtones, etc.

• 1145

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I wonder if I could stop you there. I apologize, but we do have a long agenda today and I am afraid Mr. Hamelin went over his time. I hope that you will have an opportunity to amplify.

Senator Murray: I simply wanted to say that

[Traduction]

Ne faites cependant pas la fine bouche devant la déclaration que vous avez devant vous. Le Commissaire aux langues officielles—*and no one is more demanding in that regard*—a souligné le progrès qu'elle représente, et c'est vrai. Pour la première fois de notre histoire, tous les gouvernements reconnaissent que la dualité linguistique est une caractéristique fondamentale de notre fédération et que leur rôle est de la protéger. Nous avons donc ici une base, et rien d'autre. C'est un minimum, et non le maximum, et c'est sur cette fondation que nous pourrions nous appuyer, et que nous nous appuyons déjà, en collaboration avec les provinces, pour promouvoir la dualité linguistique.

Vous avez également fait allusion à la minorité anglophone au Québec. Il me semble, là aussi, que leurs droits et leur statut sont très explicitement reconnus dans cette règle interprétative. Quoi qu'il en soit, ils ont déjà l'article 133 de l'ancienne Loi sur l'Amérique du Nord britannique concernant l'usage des deux langues à la législature du Québec et dans les tribunaux; il y a aussi l'article 23 de la Charte des droits et libertés concernant la langue d'enseignement. Il serait donc difficile de soutenir que cette déclaration, cette règle d'interprétation, n'améliore pas, ne serait-ce que légèrement, le statut de ces minorités.

Mr. Hamelin: In any case, we shall no doubt be hearing from the various linguistic groups.

Before I leave I would like to address the various interpretations of federalism. Some think that this Accord is extraordinarily weak, that it tolls the knell of federal power, while others think that it will be more and more difficult to govern our country, et cetera. Is this seesaw movement between a centralized, centralizing, and decentralized government a temporary situation? How do you react to the people who tell you that this Accord weakens the federal government?

Senator Murray: Mr. Chairman, the main purpose of the Accord was to recognize the principle of equality of the provinces. All provinces will be on the same footing as regards appointments to the Supreme Court and the Senate. The same will be true of their right to withdraw from the programs and of their part in effecting changes to national institutions. Furthermore, we now have a better definition of what Canada is, a country characterized by its linguistic duality, a country in which a strong Quebec stands as a distinct society. This adds to the 1982 Constitution which recognizes the multicultural heritage, native rights, etc.

Le coprésident (M. Speyer): Excusez-moi de vous arrêter mais nous avons un programme très chargé aujourd'hui et je crains que M. Hamelin n'ait dépassé le temps qui lui était alloué. J'espère que vous aurez l'occasion de revenir là-dessus.

Le sénateur Murray: Je tenais simplement à dire que

[Text]

dans l'accord constitutionnel de 1987, on est loin d'avoir trop décentralisé la fédération, ou d'avoir affaibli le gouvernement central. On a mis en place certaines règles de collaboration et de coopération entre les deux ordres de gouvernement pour faire face, ensemble, au défi de l'avenir dans notre pays.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Miss Jewett.

Ms Jewett: Thank you, Mr. Chairman. We certainly do applaud the consensus that was reached by all the First Ministers, the Prime Minister and the provincial Premiers. It may well have been the best consensus possible but, of course, one of the purposes of our meeting here as a committee of the House of Commons and Senate is to indicate as clearly as we possibly can that any amendment to the 1982 Constitution is, of course, one that is approved not simply by First Ministers but by the Parliament of Canada and the legislatures of Canada. Indeed, as parliamentarians we take very seriously the analysis of the details of the document, because while one is in support of the broad consensus that was reached, there is a large number of matters that cause us some anxiety and some doubt and indeed, in a few cases, do provide ambiguities which we think would be unwise to leave in the document.

Someone said the other day that the Meech Lake-Langevin Block accord does not so much redistribute powers between the federal and provincial governments as it removes even more powers to the courts, something which had already happened, of course, with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The courts played a much more prominent role and now are going to play an even more prominent role in interpreting the language of the document.

So I see our role and the role of the legislatures not simply as a prelude to the next round of constitutional reform, to use your words, Senator, but as a very important ingredient of this round. Otherwise we might just as well say it is only up to the First Ministers to amend the Constitution Act of 1982.

As I say, there is a number of areas where greater clarification is needed. So we will just today begin in a few of those areas, some of which have already been raised by others. I should also say that we do disagree, as my colleague has pointed out, with some areas which people say of Yukon and Northwest Territories have been disregarded.

I want to focus for the moment on clarifying particularly, to begin with, section 16. Something happened on the way from Meech Lake to the Langevin Block, and maybe it was at the nineteenth hour, but in effectively saying in clause 16 that the multicultural provisions of the Charter and the provisions relating to the rights of native peoples would not be taken away or

[Translation]

the 1987 constitutional accord is far from having unduly decentralized the federation or weakened the central government. Certain rules of collaboration and co-operation have been set up between the two orders of government, so that they can both face the challenge of tomorrow in our country.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Mademoiselle Jewett.

Mme Jewett: Merci, monsieur le président. Nous nous félicitons certainement de l'accord auquel sont parvenus tous les premiers ministres, le premier ministre fédéral et ses collègues provinciaux. Il représentait peut-être le meilleur résultat possible mais n'oublions pas que l'un des objectifs de la réunion de ce comité de la Chambre des communes et du Sénat est de montrer aussi clairement que possible que toute modification à la Constitution de 1982 est approuvée non seulement par les premiers ministres mais par le Parlement du Canada et les assemblées législatives de notre pays. En tant que parlementaires, nous prenons en effet très au sérieux l'analyse des détails de ce document, car si nous appuyons le principe de l'entente générale à laquelle on est parvenu, il demeure qu'un nombre important de questions nous inquiètent et nous paraissent discutables; en fait, il existe quelques cas d'ambiguïté qu'il serait peu sage de laisser subsister dans le document.

Quelqu'un a dit l'autre jour que l'Accord du lac Meech-édifice Langevin représente moins une nouvelle répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux qu'une augmentation des pouvoirs des tribunaux, tendance déjà amorcée, bien sûr, par l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. Les tribunaux, qui jouaient déjà un rôle très important, auront encore plus leur mot à dire dans l'interprétation du texte du document.

Notre rôle, et celui des assemblées législatives, n'est donc pas simplement un prélude à la prochaine série de réformes constitutionnelles, pour reprendre vos propres termes, monsieur le sénateur, mais il constitue un élément très important de la ronde actuelle. Autrement, il n'y aurait plus qu'à dire que c'est aux premiers ministres qu'il appartient de modifier la Loi sur la Constitution de 1982.

Comme je viens de le dire, des éclaircissements s'imposent sur un certain nombre de questions. Nous allons donc nous contenter d'en aborder quelques-unes aujourd'hui, qui ont d'ailleurs déjà été soulevées par d'autres. Je tiens également à dire que nous ne sommes pas d'accord, comme l'a signalé mon collègue, sur le fait que, selon certains, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont été oubliés.

Je voudrais commencer par préciser le contenu de l'article 16. Entre le lac Meech et l'édifice Langevin, quelque chose s'est produit; c'était peut-être un changement de dernière minute, mais lorsque l'article 16 précise que les dispositions multiculturelles de la Charte et celle qui concerne les droits des autochtones ne seraient pas supprimées ou réduites par l'accord, on dit en fait que

[Texte]

diminished by the accord one has effectively said that other parts of the Charter can be diminished. And of course one of the sections of the Charter more than half the population of Canada are worried about is section 28, on equality rights, about how notwithstanding anything in this Charter the rights of men and women are guaranteed.

• 1150

So my first question is: Why would one pick out two elements, multicultural rights and aboriginal rights—very important though they are—that cannot be derogated against, and not such an important right as section 28 of the Charter, equality of men and women? A right which, by the way, was not subject to the notwithstanding clause. I remember very clearly—and I have it here—asking former Prime Minister Trudeau on November 6, 1981, about section 28. He could not remember what had happened to it.

I hope we are not again in a situation where the equality of women was again forgotten at the 19th hour in the Langevin block. It was 10 men doing it; and as we used to say, the problem was that there was no woman in the kitchen. Has that happened again? Perhaps the Minister would tell me why it was excluded from section 16, and indeed other parts of the Charter as well.

Senator Murray: Multicultural heritage, or that reference in the Charter, is itself an interpretative clause, and the various references to aboriginal peoples relate to collective rights, if you wish, not to individual rights. It was for this reason that those two matters, our multicultural heritage and native peoples, both identifiable groups with a cultural aspect, were mentioned—out of an abundance of caution. Frankly, we do not think the interpretative clause respecting the distinct society or the linguistic duality of Canada could conceivably detract or diminish from those other recognitions in the Constitution. But because multiculturalism and native peoples related to groups with a cultural aspect, it was thought appropriate to put in that non-derogation clause.

Ms Jewett: Would the senator not, however, agree that members of the Supreme Court might find this indeed extremely confusing? When section 28 was put in, it was given paramountcy by the very beginning of it: notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms guaranteed in it apply equally to male and female persons. If the Minister is saying the multiculturalism clause is an interpretative clause and the native rights are collective rights that are being protected and that is why these are mentioned, surely a Supreme Court Justice would say, well, if there is occasion for a legislative program to benefit men and women unequally, that is now okay.

[Traduction]

d'autres parties de la Charte peuvent l'être. Et bien sûr, plus de la moitié de la population du Canada s'inquiète du sort de l'article 28 de la Charte concernant les droits à l'égalité, et la garantie des droits des hommes et des femmes, quel que soit le contenu de cette Charte.

Ma première question est donc la suivante: pourquoi donc mettre en évidence les droits multiculturels et les droits des autochtones—quelle que soit l'importance de ces deux éléments—comme ne pouvant faire l'objet d'aucune disposition dérogatoire, alors qu'on ne dit rien d'un droit aussi important que celui de l'égalité des hommes et des femmes, qui fait l'objet de l'article 28 de la Charte? Droit qui, soit dit en passant, n'était pas soumis à l'article dérogatoire. Je me souviens fort bien—j'ai la question sous les yeux—d'avoir interrogé l'ancien premier ministre Trudeau, le 6 novembre 1981, au sujet de l'article 28. Il ne se rappelait pas ce qui lui était arrivé.

J'espère que nous n'allons pas nous retrouver dans une situation où, encore une fois, à la dernière minute, on va oublier l'égalité des femmes à l'édifice Langevin. Après tout, ce sont 10 hommes qui ont conclu cet accord et, comme on le disait autrefois, le problème, c'était qu'il n'y avait pas de femmes dans la cuisine. Est-ce ce qui s'est encore une fois produit? Le ministre pourrait peut-être nous dire pourquoi on n'en fait pas mention dans l'article 16, ni dans les autres parties de la Charte.

Le sénateur Murray: Le patrimoine multiculturel, ou cette référence dans la Charte, constitue déjà une règle interprétative, et les diverses mentions faites des autochtones ont trait aux droits collectifs, si vous voulez, et non aux droits individuels. C'est la raison pour laquelle, par prudence, on a mentionné notre patrimoine multiculturel et les autochtones, qui constituent deux questions aisées à identifier, ayant un caractère culturel. Franchement, nous ne pensons pas que la règle interprétative concernant la société distincte ou la dualité linguistique du Canada puisse réduire en quoi que ce soit les autres points acquis dans la Constitution, ou leur nuire. Mais comme le multiculturalisme et les autochtones étaient liés à des groupes ayant une composante culturelle, il a été jugé bon de les mentionner dans cet article sur la non-dérogation.

Mme Jewett: Le sénateur ne trouve-t-il pas, pourtant, que cela pourrait créer une situation très confuse pour la Cour suprême? Lorsque l'article 28 a été adopté, son début même lui accordait la primauté: nonobstant les autres dispositions de cette Charte, les droits et libertés qu'elle garantit s'appliquent également aux hommes et aux femmes. Si le ministre dit que la clause concernant le multiculturalisme constitue une interprétation caractérisant les droits des autochtones comme des droits collectifs qui sont protégés, et que c'est là la raison pour laquelle il en est fait mention, un juge de la Cour suprême pourrait certainement déclarer acceptable un programme législatif qui n'offrirait pas les mêmes avantages aux femmes qu'aux hommes.

[Text]

[Translation]

• 1155

Senator Murray: First of all, those rights to which Dr. Jewett refers in section 28, while they are not subject, as she points out, to the *non obstante* clause, they are subject to section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms which provides for those limitations that can be justified in a free and democratic society.

Using this provision of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, quite without the distinct society clause or the linguistic duality clause, the situation is that courts can indeed interpret the Canadian Charter of Rights and Freedoms or the Constitution in light of those factual realities, having in mind section 1. If we were to proceed, for example, to derogate the entire Canadian Charter of Rights and Freedoms from the distinct society clause and the linguistic duality clause, it could preclude the courts from taking into account those factual realities that exist now. Quebec and others would have lost ground by comparison with the previous situation.

Ms Jewett: As you point out, the free and democratic society clause applies overall and already gives the courts a ground for interpretation of the meaning of the phrase and whether or not a particular legislative act would, say, provide unequal benefits to men and women.

But by saying it, you then raise even more forcefully the question in my mind concerning the need to have section 16 at all. If the courts are already going to look at, say, the distinct society provisions or the linguistic duality provisions in the context of the original clause "whatever is reasonable in a free and democratic society", then why not leave it the way it is? Why put in two categories and not put others that are equally important into the accord? Frankly in my mind it is so ambiguous that it could create a lot of difficulty. I would hope it would be one of the functions of this committee to help bring some light to bear upon it.

Senator Murray: Mr. Chairman, the Canadian Charter of Rights and Freedoms will be read and will have to be read together with the interpretative clauses respecting the distinct society and the linguistic duality of Canada. Those interpretative clauses do not take precedence over the individual rights and freedoms that are guaranteed quite explicitly in the Constitution. They do not take precedence over them.

You asked why we have section 16 at all. A number of us asked ourselves the same question. It was done out of an abundance of caution because of the possibility, however inconceivable it seemed to most of us, that the distinct society clause and the linguistic duality clause might somehow impact on the provisions relating to those distinct and identifiable groups who are affected by our multicultural heritage or who are aboriginal peoples. There was certainly no need then to go on to derogate the whole Canadian Charter of Rights and Freedoms or to bring in individual rights that are not affected and that are not in any way diminished by this provision.

Le sénateur Murray: Même si les droits de l'article 28 auxquels M^{me} Jewett fait allusion ne sont pas soumis, comme elle le fait remarquer, à l'article dérogatoire, ils le sont à l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés qui prévoit des contraintes qui peuvent être justifiées dans une société libre et démocratique.

La disposition de la Charte canadienne des droits et libertés, tout à fait en dehors de la clause de la société distincte ou celle de la dualité linguistique, permettait effectivement aux tribunaux d'interpréter la Charte ou la Constitution en fonction des réalités, et en tenant compte de l'article 1. Si nous décidions, par exemple, de permettre une dérogation de l'ensemble de la Charte canadienne des droits et libertés à la clause de la société distincte et à celle de la dualité linguistique, cela pourrait empêcher les tribunaux de tenir compte des réalités actuelles. Le Québec et d'autres auraient alors perdu du terrain par rapport à la situation antérieure.

Mme Jewett: Comme vous le soulignez, la clause d'une société libre et démocratique a une application générale et permet déjà aux tribunaux d'interpréter le sens de l'expression et de décider si une loi accorde, par exemple, des avantages inégaux aux hommes et aux femmes.

Mais en disant cela, vous m'incitez encore plus à m'interroger sur la nécessité de l'existence de l'article 16. Si les tribunaux se mettent déjà à examiner, par exemple, les dispositions concernant une société distincte ou celles ayant trait à la dualité linguistique, conformément à «tout ce qui est raisonnable dans une société libre et démocratique», comme le stipule l'article original, pourquoi y toucher? Pourquoi mentionner deux catégories dans l'accord et pas d'autres qui sont tout aussi importantes? Franchement, c'est si ambigu que cela pourrait créer bien des difficultés. J'espère que l'une des fonctions de ce comité sera d'éclaircir la situation.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, la Charte canadienne des droits et libertés sera lue, et devra être lue, en même temps que les clauses interprétatives concernant la société distincte et la dualité linguistique du Canada. Ces clauses interprétatives n'ont pas primauté sur les droits et libertés individuels garantis fort explicitement par la Constitution.

Vous demandez à quoi bon avoir un article 16. Certain d'entre nous se sont posé la même question. Nous l'avons inclus par mesure de prudence, au cas où, si inconcevable que cela ait paru à la majorité d'entre nous, la clause de la société distincte et celle de la dualité linguistique pourraient influencer sur les dispositions concernant les groupes distincts et identifiables touchés par notre patrimoine multiculturel ou qui sont des autochtones. Dès lors, il devenait inutile d'adopter une dérogation pour l'ensemble de la Charte canadienne des droits et libertés ou d'inclure les droits individuels qui ne sont pas touchés, ni en aucun cas réduits, par cette disposition.

[Texte]

Ms Jewett: Is not section 28 an interpretive clause as well?

Senator Murray: I think I will ask for a legal opinion on the matter. Mr. Iacobucci.

Mr. Iacobucci: No, Mr. Chairman, we regard section 28 as a clear statement, as has been pointed out, notwithstanding anything in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, all the rights are guaranteed equally—

• 1200

Ms Jewett: To male and female persons.

Mr. Iacobucci: —to male and female persons. We would regard that as a substantive operative provision that does not have interpretive qualities to it at all.

And with section 15, it really reinforces, as you have emphasized, the importance of equality of men and women. And as the senator is suggesting, the interpretive clause has to be treated like that. It does not have the effect, in our view, of overriding what appears to be a straight, clear obligation, a straight, clear substantive provision such as section 28.

Ms Jewett: I hope we get a better explanation next time. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Suzanne Blais-Grenier, please. This is a five-minute round.

Mme Blais-Grenier: Messieurs les coprésidents, monsieur le ministre, avant de poser une question qui me semble particulièrement importante, j'aimerais inscrire un complément d'information aux débats d'aujourd'hui sur une réflexion de mon collègue de l'Opposition libérale. Je pense qu'il faut remettre le rapatriement de la Constitution de 1982 dans son contexte et se souvenir que plusieurs québécois n'avaient pas une joie intense après le rapatriement de la Constitution, en 1982. Ils avaient plutôt l'impression d'avoir reçu un camouflet historique. Ils se voyaient abandonnés sur le seuil de la porte par une fédération qui laissait entendre qu'au fond, légalement, le Québec est tenu de se conformer..., que l'on n'a pas besoin du Québec à la table des négociations.

Je pense que l'Accord du Lac Meech enlève cette impression d'avoir été laissés de côté. C'est peut-être la plus grande satisfaction des québécois nationalistes dans un fédéralisme renouvelé. Je suis de ceux-là. C'est peut-être la plus grande satisfaction que nous éprouvons aujourd'hui devant l'Accord du Lac Meech. Je ne voudrais pas qu'avec le passage du temps on oublie que plusieurs québécois avaient l'impression d'avoir été abandonnés par le Canada, en 1982.

Monsieur le ministre, je voudrais revenir au concept de société distincte. Ce concept, pour bien des Canadiens et certainement la majorité des québécois, est vu comme une réalité visible, indéniable, observable. C'est une réalité sociologique et culturelle. La reconnaissance de cette distinction tient de la raison et de l'objectivité bien plus

[Traduction]

Mme Jewett: Cet article ne constitue-t-il pas, lui aussi, une clause interprétative?

Le sénateur Murray: Il vaut mieux que je demande l'avis d'un avocat sur la question. M. Iacobucci.

M. Iacobucci: Non, monsieur le président, nous considérons que l'article 28 constitue un énoncé très clair. Comme on l'a fait remarquer, nonobstant les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés, tous les droits sont également garantis. . .

Mme Jewett: Autant aux personnes de sexe masculin que de sexe féminin.

M. Iacobucci: . . . autant aux personnes de sexe masculin que féminin. Nous considérons que cette disposition a un caractère nettement exécutoire qui ne laisse aucune place à l'interprétation.

Et avec l'article 15, elle renforce vraiment, comme vous l'avez dit vous-même, l'importance de l'égalité entre les hommes et les femmes. Et comme le dit le sénateur, la disposition d'interprétation n'est qu'une modalité qui ne l'emporterait pas, selon nous, sur une obligation claire et nette, une disposition claire et nette comme l'article 28.

Mme Jewett: J'espère que nous pourrions obtenir une meilleure explication la prochaine fois. Merci.

Le coprésident (M. Speyer): Madame Suzanne Blais-Grenier, je vous en prie. . . Vous avez cinq minutes.

Mrs. Blais-Grenier: Mr. Chairman, Mr. Minister, before asking a question that I consider most important, I would like to add a bit of information to a comment made by my Liberal Party colleague. The 1982 patriation of the Constitution should be put in context and I would like to remind you that a lot of Quebecers were not overjoyed by it. They felt they had been dealt a historic snub and that they had been left standing on the doorstep by a confederation that gave the impression that, legally speaking, Quebec could only fall in to step; its presence was not really required at the negotiation table.

The Meech Lake agreement sweeps away this feeling of having been left aside. This might well be the aspect most appreciated by nationalist Quebecers, like myself, within the context of a renewed federalism. It might well be the aspect of the Meech Lake agreement we most appreciate. I would not want the years to erase the fact that in 1982 many Quebecers felt Canada had abandoned them.

Mr. Minister, I would like to come back to the concept of a distinct society. For many Canadians, and for most Quebecers, this concept is a visible and undeniable reality. It is a sociological and cultural reality. The acknowledgement of this distinctness stems from logic and objectivity, rather than from an unavowed desire to stir

[Text]

que d'un désir inavoué de susciter des passions ou de briser la belle unité canadienne, comme certains l'ont laissé entendre au cours des années. Des thèmes équivalents à «société distincte» ont été utilisés très fréquemment dans le passé. Je ne les énumérerai pas tous; mais on a parlé de peuple fondateur, de spécificité, de biculturalisme, et j'en passe.

Ainsi, le Groupe de travail sur l'unité canadienne, dans son rapport de janvier 1979, *A future together*, recommandait que le préambule de la Constitution reconnaisse la véracité, l'objectivité du partenariat historique que les Anglais et les Français de ce pays avaient formé en commun.

J'aimerais citer ce qu'il disait à ce moment. N'ayant pas le français devant moi, je le citerai en anglais:

Let us put our convictions strongly. Quebec is distinctive and should, within a viable Canada, have the powers necessary to protect and develop its distinctive character. Any political solution short of this would lead to the rupture of Canada.

Monsieur le ministre, vous faisiez écho à ce sentiment lorsque vous vous adressiez récemment aux francophones, à Québec. Vous avez dit:

• 1205

J'aimerais saluer ce soir la volonté de vivre et la longue patience des francophones qui ont rendu possible l'ouverture tardive mais désormais incontestable des anglophones de ce pays à l'immense enrichissement qu'apporte au Canada son appartenance à deux courants linguistiques et culturels les plus féconds et les plus dynamiques de la planète. La reconnaissance du caractère distinct de la société québécoise dans l'Accord constitutionnel, signé le 3 juin dernier, constitue en ce sens une réponse historique aux revendications des québécois.

Cependant, le concept de société distincte qui, au fond, devrait effacer tout ce remue-ménage que nous avons connu pendant des années, a suscité énormément de passion, comme vous le savez. Nous en avons été témoins lorsque le Québec a tenu son Comité de la Chambre pour les audiences publiques sur la Constitution.

Pour certains, le concept de société distincte foment la destruction inévitable du Canada puisqu'on touche à la grande règle de l'unité complète, la grande règle du tous paretis, tous identiques. Pour d'autres comme moi, le concept de société distincte n'est valable qu'en autant qu'il protège la réalité culturelle des québécois d'expression française et des autres francophones du pays. Cette réalité, elle est divergente aux plans culturel, linguistique et institutionnel.

Ma question est donc la suivante: Qu'est-ce que ce concept de société distincte, qui ne semble faire l'unanimité nulle part, ni pour les tenants d'un Canada fort et uni, ni pour les français-québécois qui craignent toujours que leur langue ne disparaisse dans la grande

[Translation]

up passions or to shatter Canada's beautiful unity, as some people have claimed over the years. All kinds of terms have been used in the past to describe this "distinct society": founding people, specificity, biculturalism, to name but a few.

In its January, 1979 report, entitled *A Future Together*, the task force on Canadian unity recommended that the preamble to the Constitution recognize the historicity of the partnership that English and French-speaking Canadians had established.

I would like to quote the task force's report:

Exprimons notre conviction avec force: le Québec est différent et devrait détenir les pouvoirs nécessaires à la préservation et au développement de son caractère distinct au sein d'un Canada viable. Toute solution politique qui ne répondrait pas à cette attente signifierait l'éclatement du Canada.

Mr. Minister, you echoed this very feeling in a recent address you made to French-speaking Canadians in Quebec City. You said:

I would like this evening to take my hat off to Canada's French-speaking people whose will to live and enduring patience have made it possible for our country's English-speaking people, belatedly perhaps, but most assuredly, to tap into the immense wealth Canada enjoys because of its link to this planet's two most fruitful and dynamic linguistic and cultural currents. The fact that the constitutional accord signed on June 3 recognizes Quebec as a distinct society is in a way an historical answer to Quebec's claims.

However, the concept of a distinct society, which basically should put to rest all the hullabalos of the past, has, as you well know, created quite a stir. The public hearings on the Constitution that were held in Quebec are a case in point.

Some hold that the concept of a distinct society will lead to the inevitable destruction of Canada because it alters our grand rule of total unity, the rule that we are all alike, all identical. For others, such as myself, the concept of a distinct society is only valid inasmuch as it protects the cultural reality of French-speaking Canadians and Quebecers, a reality with marked differences at the cultural, linguistic and institutional levels.

I would like to know exactly what is meant by this concept of a distinct society, which is not unanimously accepted either by the supporters of a strong and united Canada or by the French-speaking Quebecers who still fear that their language will be swallowed up in North

[Texte]

mer anglophone de l'Amérique du Nord? Est-ce qu'il n'y aurait pas, à travers tous les commentaires d'experts qui se sont fait entendre sur la question, une possibilité d'énumérer davantage et de façon plus précise ce qui fait vraiment que le Québec a une identité distincte des autres provinces?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Excuse me, Minister. The Chair is in a dilemma here. The dilemma is that the Chair has to protect the rights of all members so they can ask questions. Mrs. Blais-Grenier, you made a very, very long statement followed by questions. It was about a seven-minute statement, and you were to have five minutes.

Now, I am going to allow the Minister very, very brief time to answer your questions, but I would like to bring it to the attention of everybody that either they are going to make a statement or they are going to ask questions, but they are not going to do both. This is really the first time it has arisen, but I am going to have to advise people that we are not going to permit it any further.

Minister, would you like to respond very briefly?

Mrs. Blais-Grenier: Mr. Chairman, on a point of order, my understanding was that we had equal time during the first session with the Minister. In view of the fact that the Minister was with us for a longer time than most witnesses, it is logical that each member of the committee here would have 10 to 12 minutes, so I am sorry if I have displeased you. I think you have changed the rules—

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mrs. Blais-Grenier, I announced immediately prior to your embarking on your statement that it would be five-minute rounds so that everybody could be heard before we rose for lunch.

Minister, would you like to respond very briefly to the comments and questions of Mrs. Blais-Grenier?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, une chose qui m'a frappé lors de ma tournée des provinces, à l'automne dernier et au cours de l'hiver, c'était l'ouverture d'esprit des gouvernements provinciaux devant ce concept du caractère distinct du Québec.

• 1210

Je sais fort bien, à partir de mes expériences de la vie politique depuis quelques décennies, qu'une telle ouverture n'aurait guère été possible il y a 15 ou 20 années. Mais, je suppose, à la suite des débats des années récentes, qu'à peu près toutes les provinces anglaises étaient prêtes à reconnaître le caractère distinct du Québec comme réalité sociologique et historique.

Donc, elles ne craignent plus qu'un tel concept puisse nous amener à la destruction de notre fédération. Il est vrai, comme vous l'avez dit, que le concept ne rencontre pas l'unanimité, ni au Québec, ni ailleurs. Mais aucun

[Traduction]

America's huge English-speaking sea. Would it not be possible, by wading through all the comments that experts have made on this subject, to list in more detail all those things that distinguish Quebec from the other provinces?

Le coprésident (M. Speyer): Je m'excuse, monsieur le ministre, mais je dois régler une petite difficulté. En tant que président du Comité, je dois veiller à ce que tous les membres aient la possibilité de poser des questions. Madame Blais-Grenier, vous avez fait une très longue déclaration avant de poser vos questions. Elle a duré sept minutes, et vous ne disposiez que de cinq minutes.

Je vais permettre au ministre de répondre très brièvement à vos questions, mais je voudrais signaler à tous les membres du Comité qu'ils devront désormais choisir entre faire une déclaration ou poser des questions, mais qu'ils ne pourront faire les deux. C'est la première fois que cela se produit, mais je ne tolérerai pas qu'une telle chose se reproduise.

Monsieur le ministre, voudriez-vous répondre très brièvement à M^{me} Blais-Grenier?

Mme Blais-Grenier: Monsieur le président, j'en appelle au Règlement. Je croyais que le temps alloué était le même pour tous. Compte tenu que le ministre devait passer plus de temps avec nous que la plupart des autres témoins, il me paraissait logique que chacun des membres du Comité dispose de 10 à 12 minutes. Si je vous ai déçu, je m'en excuse. Je pense que vous avez changé les règles. . .

Le coprésident (M. Speyer): Madame Blais-Grenier, immédiatement avant que vous n'entamiez votre déclaration, j'ai dit que les interventions seraient de cinq minutes pendant ce tour de table pour que chacun puisse être entendu avant le déjeuner.

Monsieur le ministre, voudriez-vous répondre très brièvement aux observations et aux questions de M^{me} Blais-Grenier?

Senator Murray: Mr. Chairman, when visiting the provinces last fall and winter, I was struck by the open-minded attitude adopted by provincial governments with regard to Quebec's distinct character.

Because of the experience I have gained in the political arena over the past 20 years, I am well aware that this kind of open-minded attitude did not exist 15 or 20 years ago. But I suppose that, because of the discussions that have taken place in recent years, almost all the English-speaking provinces were ready to recognize the sociological and historical reality of Quebec's distinct character.

They no longer fear that this concept will lead to the destruction of our confederation. It is true, as you have said, that the concept is not unanimously accepted, neither in Quebec, or elsewhere. But, to my knowledge,

[Text]

concept politique, en autant que je sache, a jouté de cette unanimité dans l'opinion publique.

On a décidé de ne pas tenter de définir plus précisément en quoi consistait la société distincte qu'est le Québec. Dans les années 1930, si on avait essayé de définir la spécificité du Québec, on aurait peut-être dit que Québec était catholique et francophone. Je ne crois pas que les politiciens d'aujourd'hui formuleraient, ou essaieraient de définir la spécificité du Québec dans de tels termes.

Nous savons tous que nous pouvons rapidement dresser une liste de caractéristiques qui décrirait la spécificité du Québec. Il y a évidemment le fait que le Québec est la seule province avec une majorité francophone et la seule province avec une minorité anglophone. Il y a le Code civil; il y a le fait que le Québec s'est développé sous une autre couronne pendant 150 années avant la proclamation royale de 1763; il y a des institutions culturelles et sociales. . . On pourrait dresser toute une liste, mais elle aurait peut-être pour effet de limiter indûment le concept. Une constitution est un instrument vivant et qui évolue.

Nous avons décidé de laisser ce concept, ainsi que bien d'autres concepts de la Constitution, évoluer avec le temps.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator. Senator Perrault, please.

Senator Perrault: Mr. Chairman, to our witness, Senator Murray, may I say at the outset how pleased we are to have had a senator playing such a key role in the process of constitutional reform? I know the senators on this committee are pleased to be present for this session.

As my leader John Turner said, there is a number of heartening and encouraging features about this Meech Lake accord. However, many Canadians have expressed serious concern with the so-called interim proposal relating to the appointment of senators by provincial Premiers.

What we have here, it seems to me, Senator, is a re-emergence of the House of the provinces' proposal in an even less democratic form, less representative form, a concept that received only lukewarm support when it surfaced briefly a few years ago, before being deservedly consigned to the constitutional scrap-heap.

Indeed, I recall my participation in one federal-provincial conference when the idea surfaced. One eloquent Premier went into full flight, saying that what we needed was more power-sharing at the centre: power-sharing, my friends, is the answer. The Premier of one of the largest provinces in Canada said, well, let us think about that concept. He puffed on his pipe and he asked, are you planning any power-sharing with the municipalities in your province, Premier? The Premier said, my God, no. The Premier of this very large province

[Translation]

no political concept has ever been unanimously acclaimed by the public.

We decided not to define Quebec's distinct society more clearly. If, in the 1930s, anyone had tried to define Quebec's specificity, it might have been said that Quebec was Catholic and French-speaking. I do not think today's politicians would use these kinds of terms to define Quebec's specificity.

We all know that we can quickly draw up a list of those characteristics that describe Quebec. There is the obvious fact that Quebec is the only province to have a French-speaking majority and an English-speaking minority. There is also the fact that it uses the civil code and that it evolved under a different Crown for 150 years before the 1763 Royal Proclamation. There are also the cultural and social institutions. As you can see, it would be easy to draw up a list, but that list might unduly limit the concept itself. A constitution is a living and evolving instrument.

We decided to allow this concept, as well as other concepts contained in the Constitution, to evolve through time.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur le sénateur. Monsieur le sénateur Perrault, je vous en prie.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, je voudrais dire au sénateur Murray à quel point nous sommes heureux qu'un sénateur ait joué un rôle aussi important dans le processus de la réforme constitutionnelle. Je sais que les sénateurs sont heureux de participer aux travaux de ce Comité.

Comme le disait mon leader, John Turner, l'Accord du lac Meech renferme un bon nombre d'éléments encourageants. Cependant, de nombreux Canadiens ont exprimé de sérieuses réserves à l'égard de la proposition dite provisoire concernant la nomination de sénateurs par les premiers ministres provinciaux.

A mon avis, sénateur, cela ressuscite, sous une forme encore moins démocratique et moins représentative, la proposition faite par les provinces, il y a quelques années, qui avait reçu un accueil tout au plus tiède, avant d'être reléguée, comme elle le méritait, aux oubliettes constitutionnelles.

Je me souviens, en fait, que je participais à une conférence fédérale-provinciale lorsque cette idée a fait surface. Un premier ministre provincial, emporté par son éloquence, avait alors déclaré que ce dont nous avions besoin, c'est un plus large partage des pouvoirs au centre: le partage du pouvoir, mes amis, voilà la solution. Le premier ministre d'une des plus grandes provinces canadiennes avait alors répondu, donnons-nous un peu de temps pour réfléchir à cette idée. Tirant sur sa pipe, il avait demandé, avez-vous l'intention de partager vos

[Texte]

said, well, we are not planning power-sharing at our place either. He said, if we all reform our governments and do the job the Canadian people want us to do then we do not have to worry about having other governments help us govern.

So the idea went into oblivion, but now it has re-emerged: power-sharing.

Today we have heard a great deal concerning Quebec, and properly and understandably so. But this committee, Senator, and this government and this Parliament ignore, at their peril, the increasing, disturbing—yes, dangerous—sense of alienation that exists in Western Canada and in British Columbia: the sense of being excluded from the centre of power in this country, the feeling that when major decisions are taken by federal governments, dominated, as they are, overwhelmingly by the number of Members of Parliament from central Canada, the west and British Columbia are second-class citizens.

Other countries facing similar problems have acted to reform in a fundamental way their system of governing themselves, and I have led a number of delegations to various parts of the world to study how this dilemma of regional representation is resolved.

After serving for several years as leader of the government in the Senate, I am of the view that we need a strong second chamber. We not only need it, we must have it for the survival of Confederation. There must be more balanced representation. It must be an elected chamber with increased credibility that the election process would confer, a chamber along the general lines of the Triple E concept—perhaps not precisely the Triple E idea and all of its features—elected, equal, effective, and it does not have to be elderly, either. I think it should be a body similar in some ways to the Australian Senate, and I went down there and studied in detail the Australian system.

Here are the Australians in this great land mass, Senator, saying that there are tensions between western Australia and eastern Australia. Perth talks in terms of Melbourne and Sydney getting all the programs, but they have given every Australian state equal elected representation in a system of proportional election.

That is not going to solve all the problems of understanding Canada and governing Canada, but I think it would move the process along.

Other states have done the same thing, yet we hear some Canadians say that it would be impossible to reduce the representation from Ontario and Quebec from 48 senators to some other figure, that they would never

[Traduction]

pouvoirs avec les municipalités de votre province, mon cher collègue? Ce à quoi celui-ci répondit: jamais de la vie. Le premier ministre de cette très grande province avait alors ajouté que l'on n'avait pas non plus l'intention de partager les pouvoirs chez lui et avait conclu en disant que si nous réformons tous nos gouvernements et faisons le travail que le peuple canadien attend de nous, il n'y a aucune raison de se soucier d'une aide d'autres gouvernements pour nous aider.

L'idée était donc morte de sa belle mort, mais voici qu'elle renaît de ses cendres: le partage des pouvoirs.

Aujourd'hui, on a beaucoup parlé du Québec, ce qui est tout à fait normal et compréhensible. Mais ce comité, monsieur le sénateur, ce gouvernement et ce Parlement négligent à leurs risques et périls le sentiment croissant, inquiétant—et je dirais même dangereux—d'aliénation qui existe dans l'ouest du Canada et en Colombie-Britannique: le sentiment d'être tenu à l'écart du foyer du pouvoir dans notre pays, le sentiment que lorsque de grandes décisions sont prises par des gouvernements fédéraux caractérisés par la prédominance écrasante du nombre des députés du centre du Canada, les habitants de l'Ouest et de la Colombie-Britannique ne sont que des citoyens de seconde classe.

D'autres pays confrontés à des problèmes analogues ont procédé à une refonte complète de leur système de gouvernement. J'ai moi-même dirigé un certain nombre de délégations qui se sont rendues dans divers pays pour y étudier la manière dont le dilemme de la représentation régionale était réglée.

Après avoir été leader au gouvernement au Sénat, j'estime que nous avons besoin d'une seconde chambre qui soit forte. Elle est, en fait, indispensable si nous voulons que la Confédération survive. Une représentation plus équilibrée s'impose. Ce qu'il nous faut, c'est une chambre élue qui jouira de la crédibilité accrue que lui conférerait le processus électoral; une chambre conçue selon le principe du triple E—qui ne serait peut-être pas totalement calqué sur lui—dont les membres seraient élus, égaux, efficaces, et pas nécessairement émérites. A mon avis, cette chambre devrait ressembler à certains égards au Sénat de l'Australie où je me suis rendu pour en étudier le système de manière approfondie.

Les habitants de cette grande île-continent, monsieur le sénateur, disent qu'il existe des tensions entre l'Australie occidentale et l'Australie orientale. Perth se plaint que ce soit Melbourne et Sydney qui héritent de tous les programmes; il n'en reste pas moins que chaque État australien est également représenté dans un système d'élection proportionnelle.

Certes, cela ne règlera pas tous les problèmes que posent la compréhension et le gouvernement du Canada, mais je pense que cela nous permettrait de progresser.

D'autres États ont fait la même chose; pourtant, certains Canadiens disent qu'il serait impossible de ramener de 48 sénateurs à un chiffre moindre la représentation de l'Ontario et du Québec, que ces deux

[Text]

accept it. Are we suggesting that there is less generosity of spirit in Canada than there is in Australia, or even in the United States when they went from an appointed system to a two-per-state elected system in 1914?

Look at West Germany and at these other countries.

In my view, Senator, the matter is of great urgency, and I ask a couple of brief questions. I invite the response. I am not asking questions; I am inviting a response.

What kind of assurance can we receive from Senator Murray that meaningful Senate reform is going to move ahead and that the accord's proposal for provincial appointments is only an interim measure?

• 1220

Secondly, was there an incessant demand on the part of the Premiers for the right to appoint senators? Was it an unsolicited gift or a sought after prize?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Senator Murray, I do not want to be accused of discrimination on the basis of gender. Senator Perrault has done just what I admonished Mrs. Blais-Grenier for doing.

Senator Perrault: I did not want a response, Mr. Chairman. I just asked the question.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I know you did and I just hope you will keep this very brief, if you could, please Senator.

Senator Murray: Yes, Mr. Chairman. I should point out in reply to Senator Perrault's opening question that I am not the only member of the Senate who has had considerable experience in constitutional reform. Before they became senators, Senator Pitfield and Senator Kirby were actively involved in the exercise of 1982. I say this just by way of encouragement to Mr. Spector and Mr. Iacobucci!

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Friesen: There is hope out there.

Senator Murray: Mr. Chairman, I was saying earlier in French, I think in reply to a question from Mr. Ouellet about Senate reform, that it is precisely this sentiment of alienation and of being excluded from the centres of power, which Senator Perrault described so well in British Columbia and on the Prairies, that I think it makes it more likely rather than less likely that the 10 Premiers and the Government of Canada will be able to agree on meaningful Senate reform.

I agree with Senator Perrault that one of the things *qui sautent aux yeux* is the imbalance in representation in the Senate. Not just in political terms but in regional terms as well. I believe that given this political phenomenon in the country, we are discussing Senate reform now in a new

[Translation]

provinces ne l'accepteraient jamais. Reconnaissons-nous par là que la générosité d'esprit est moins répandue au Canada qu'en Australie, ou même qu'aux États-Unis qui sont passés d'un système de nomination à un système d'élection de deux sénateurs par État en 1914?

Voyez l'exemple de l'Allemagne de l'Ouest et de ces autres pays.

A mon avis, sénateur, la question est très urgente, et je pose une ou deux brèves questions. Je vous invite à y répondre. Je n'attends pas des questions; je vous invite à me donner une réponse.

Dans quelle mesure le sénateur Murray peut-il nous donner l'assurance qu'une réforme réelle du Sénat va se faire et que la proposition de nominations provinciales contenue dans l'Accord ne constitue qu'une mesure provisoire?

Deuxièmement, les premiers ministres provinciaux ont-ils incessamment réclamé le droit de nommer des sénateurs? S'agissait-il d'un cadeau gratuit, ou d'une récompense ardemment recherchée?

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur le sénateur, je ne voudrais pas que l'on m'accuse de discrimination sexuelle. Le sénateur Perrault vient de faire ce que j'avais reproché à M^{me} Blais-Grenier.

Le sénateur Perrault: Je ne voulais pas une réponse, monsieur le président, je posais simplement une question.

Le coprésident (M. Speyer): Je le sais. Et j'espère que votre réponse sera très brève.

Le sénateur Murray: Oui, monsieur le président. En réponse à la première question du sénateur Perrault, page 66, je tiens à dire que je ne suis pas le seul membre du Sénat qui ait beaucoup d'expérience dans le domaine de la réforme constitutionnelle. Avant de devenir sénateur, M. Pitfield et M. Kirby ont pris une part active aux travaux de 1982. Je dis ceci simplement pour encourager M. Spector et M. Iacobucci!

Des voix: Oh, oh!

M. Friesen: Il y a encore de l'espoir.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, en réponse à une question de M. Ouellet au sujet de la réforme du Sénat, j'ai dit tout à l'heure dans l'autre langue que c'est précisément ce sentiment d'aliénation et d'exclusion des centres du pouvoir, qui existe en Colombie-Britannique et dans les Prairies et qui ont été si bien décrits par le sénateur Perrault, qui fait qu'il y a de bonnes chances pour que les dix premiers ministres provinciaux et le gouvernement du Canada réussissent à se mettre d'accord sur une réforme valable du Sénat.

Comme le sénateur Perrault, je considère qu'une des choses *that are glaringly obvious* est le déséquilibre de la représentation au Sénat, pas seulement du point de vue politique mais également du point de vue régional. Compte tenu de ce phénomène politique propre à notre

[Texte]

context. In the past Senate reform was discussed in terms of what an abomination it was to have a second chamber that was not elected, that was the instrument only of the Prime Minister and so forth.

I think that the power of public opinion in the west, which is recognized. . . and I assure you that the other Premiers and of course the government, the Prime Minister and the Government of Canada are extremely sensitive to this fact. I assure you again, as I have said earlier, that when we meet, when the federal-provincial conference is held in 1988 with Senate reform on the agenda, that the Government of Canada will come to that conference with a proposal, but only one proposal, for Senate reform.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator. Could we move on now to Senator Robertson, please.

Senator Robertson: Thank you, Mr. Chairman. Senator, I shall try to be brief in accordance with the chairman's instructions.

I have not heard much this morning about the national standards and social policies. For a period of time after the documents we were discussing this morning were made public, a lot was said about the concerns for social policies and how the opportunity for national standards would be eroded, the strength of certain national programs and the opportunity for introducing new social programs would basically go down the drain.

I should like to ask you, Senator, in your discussions with or in your observations of discussions with the Premiers and the Prime Minister, what assurances can you give us that indeed social programs such as national day care will in fact become realities and can become realities maintaining not only adequate definition, adequate standards which requires, of course, a lot of research up front and then, naturally, adequate funding?

Coming from one of those provinces that feels a little better, because now we are on an equal footing or we will be on an equal footing with the other provinces, the two provinces, Ontario and Quebec, perhaps getting a little braver, maybe it is now time also to look at funding, understanding that very often provinces do not participate because they do not have the 50¢. What comments to guarantee or to assure national standards were discussed, because I believe it is a concern of many of us?

• 1225

Senator Murray: As I have indicated, the question of the use of the federal spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction has been on the table at constitutional conferences and various federal-provincial conferences for many, many years.

[Traduction]

pays, nous discutons maintenant de la réforme du Sénat dans un contexte nouveau. Dans le passé, on en discutait parce que l'on considérait que c'était une abomination d'avoir une seconde chambre non élue, qui servait uniquement d'instrument au Premier ministre, etc.

Je crois que le poids de l'opinion publique dans l'Ouest, qui est reconnue. . . Je puis vous assurer que les autres premiers ministres et, bien sûr, le gouvernement, le premier ministre et le gouvernement du Canada y sont extrêmement sensibles. Je puis également vous assurer, comme je l'ai déjà fait, que lorsque nous nous réunirons, lorsque la conférence fédérale-provinciale aura lieu en 1988 et traitera notamment de la réforme du Sénat, que le gouvernement canadien s'y présentera armé d'une proposition de réforme, mais je le souligne, il ne s'agira que d'une proposition.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, sénateur. Sénateur Robertson, vous avez la parole.

Le sénateur Robertson: Merci, monsieur le président. Sénateur, je m'efforcerai d'être bref, comme le demande le président.

On n'a pas beaucoup parlé, ce matin, de normes nationales et de politiques sociales. Pendant un certain temps, après que les documents que nous discutons ce matin, aient été rendus publics, on a beaucoup dit que les politiques sociales seraient menacées, que les possibilités d'adoption de normes nationales seraient compromises, que la vigueur de certains programmes nationaux et les possibilités d'adoption de nouveaux programmes sociaux seraient pratiquement condamnées.

À la suite de vos discussions avec les premiers ministres fédéral et provinciaux où vos observations des discussions entre eux, dans quelle mesure pouvez-vous nous assurer que des programmes sociaux tels que le Programme national de garde d'enfants peuvent effectivement se concrétiser et le faire en conservant non seulement des caractéristiques satisfaisantes mais également des normes valables, ce qui exige, bien sûr, beaucoup de recherches au départ et également, des fonds adéquats?

Venant d'une des provinces qui se sentent un peu plus à l'aise, maintenant que nous sommes ou serons sur un pied d'égalité avec l'Ontario et le Québec, et que nous nous sentons un peu plus braves, le moment est peut-être venu d'examiner l'appui financier, et de comprendre qu'il est fréquent que les provinces ne participent pas pour la simple raison qu'elles n'ont pas les 50 p. 100. Quelles garanties ou assurances pouvez-vous nous donner que les normes nationales seront discutées, car j'estime qu'il s'agit là d'une question qui préoccupe beaucoup d'entre nous?

Le sénateur Murray: Comme je l'ai déjà dit, la question de l'emploi du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines relevant exclusivement de la compétence provinciale est discutée, depuis bien des années, à l'occasion de conférences constitutionnelles et de diverses conférences fédérales-provinciales.

[Text]

I would like to go back just a bit and draw your attention to previous proposals that have been made by the federal government on this question of the spending power. For example, the proposals made by a previous government would have put in place a consent mechanism. Before a national shared-cost program in a field of provincial jurisdiction could come into play you would have needed to have the consent not only of the Parliament of Canada but you would also have needed the consent of, let us say, seven provinces with 50% of the population, or six provinces with 50% of the population; there were various formulations. But you could not embark upon, you could not put in place such a program without that consent mechanism.

What we have done with the Constitutional Accord of 1987 is, I think, much less far reaching; it is much more modest in those terms and it is much more likely, much more likely, to make possible the creation of new national shared-cost programs. You know that what is proposed is that when the federal government, a federal Parliament, brings in such a program, a province that does not wish to participate in that program can receive compensation on condition that it undertake a program or initiative that is compatible with the national objectives.

By the way, referring again to previous proposals, the previous government had proposed that the compensation in that event would be paid not to the provincial government, thereby enabling that government to carry on its own program, but rather to taxpayers in the province. I do not know what that would have done to national shared-cost programs. But let me come to your question about whether national standards are going to be possible.

To some extent we are getting into a semantic problem here because I think you will find that federal legislation, particularly in the social field, uses terms such as "standards" and "criteria" and so forth almost interchangeably. What we were trying to get at here is the following: provinces are naturally very, very concerned that the federal government not use its spending power to impose the detailed administrative criteria on the provinces in areas of their exclusive provincial jurisdiction and therefore a province wishing to opt out would conform to the national objectives.

What do we mean by national objectives? We mean the underlying purposes for which Parliament puts the program in place. Medicare, for example. Some people say medicare could never have been realized under this provision. What are the national objectives of medicare? Universality, accessibility, portability. Now, that is the kind of thing I mean about national objectives. Take the Canada Assistance Plan, another shared-cost program between the federal and provincial governments. There, too, there is a list of national objectives. I do not have them in front of me, but they relate to the need to help people who are on low income and they relate to the

[Translation]

J'aimerais revenir un peu en arrière et appeler votre attention sur les propositions antérieures faites par le gouvernement fédéral au sujet de ce pouvoir de dépenser. Par exemple, selon les propositions d'un gouvernement antérieur, un mécanisme de consentement aurait été mis en place. Avant qu'un programme national à coûts partagés dans un domaine de compétence provinciale puisse entrer en vigueur, vous auriez été obligé d'obtenir le consentement, non seulement du Parlement du Canada, mais également de, disons, sept provinces avec 50 p. 100 de la population ou de six provinces avec 50 p. 100 de la population; il y avait diverses formules. Mais vous ne pourriez pas mettre en place un tel programme sans ce mécanisme de consentement.

L'Accord constitutionnel de 1987 constitue, je crois, quelque chose de beaucoup moins ambitieux; il est beaucoup plus modeste sur ce plan et il est beaucoup plus probable qu'il permettra de créer de nouveaux programmes nationaux à frais partagés. Vous savez ce qu'est la proposition: lorsque le gouvernement fédéral, le Parlement fédéral, présente un tel programme, la province qui ne veut pas y participer peut recevoir une compensation à condition qu'elle lance un programme ou prenne une initiative compatible avec les objectifs nationaux.

A propos, pour revenir encore une fois aux propositions antérieures, le gouvernement précédent avait proposé que cette compensation ne soit pas versée au gouvernement provincial, afin de lui permettre d'exécuter son propre programme, mais aux contribuables de la province. Je ne sais pas ce que l'effet aurait été sur les programmes nationaux à coûts partagés. Mais venons-en maintenant à votre question sur la possibilité du maintien de normes nationales.

Dans une certaine mesure, nous abordons là un problème de sémantique, car vous constaterez, je crois que les lois fédérales, en particulier dans le domaine social, utilisent des termes tels que «norme» et «critère», etc., presque indifféremment. La question qui se pose est la suivante: ce qui préoccupe naturellement beaucoup les provinces c'est que le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser pour leur imposer des critères administratifs détaillés dans des domaines relevant de leurs compétences exclusives et pour qu'une province qui désire ne pas participer se conforme aux objectifs nationaux.

Qu'entendons-nous par objectifs nationaux? Nous entendons par là les objectifs poursuivis par le Parlement lorsqu'il met en place le programme. L'assurance-maladie, par exemple. Certains disent qu'elle n'aurait jamais été possible si cette disposition avait existé. Quels sont les objectifs nationaux de l'assurance-maladie? L'universalité, l'accessibilité, la transférabilité. Voilà ce que j'appelle les objectifs nationaux. Prenez le Régime d'assistance publique du Canada, autre programme à coûts partagés entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Vous avez également là une liste d'objectifs nationaux. Je ne les ai pas sous les yeux, mais ces objectifs ont trait à la nécessité

[Texte]

business of not having a residency requirement to take advantage of these benefits, and so on.

[Traduction]

de venir en aide aux gens à faible revenu, aux conditions de résidence qui ne devraient pas se rattacher à cette aide, et le reste.

• 1230

These are national objectives, the underlying purposes of the program. So when you talk about standards, I talk about objectives; when somebody else talks about criteria, I talk about objectives—and I do not want us to fall into any semantic traps. What we want to avoid in this is having the federal government get too deeply into the detailed administration of a program that is within the exclusive provincial jurisdiction and for which the voters, the electors, of those provinces properly hold their provincial governments responsible.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator Murray. Mr. Johnston.

Mr. Johnston: A couple of brief questions of Senator Murray, and this, I should say by way of preamble, is not to criticize; I just want to get at the results of some of the proposed amendments.

For example, the distinct society clause, Senator Murray, has been discussed at some length in the Senate, and you have made the point today that you are a great believer in provincial equality. You have made the point in the Senate that there is no redistribution of powers out of the Constitution. You made the same point again today. But you have also said in the Senate that the interpretive provision will be used by the courts in terms of interpreting the distribution of powers. At least I am trying to summarize my understanding of what you said.

I have been trying to reconcile these positions, and I have come to the conclusion myself—and I think you share it—that indeed there is the non-derogation power, there are the specific powers of sections 91 and 92, but there is the whole range of residual ancillary powers, for example, which would be subject to interpretation in the light of Quebec being a distinct society.

I note from Mr. Rémillard's and Mr. Décary's testimony that they seem to suggest that indeed Quebec could have different powers. I am not suggesting whether that is good or bad; I am just saying that Quebec could have more powers in certain areas than, for example, other provinces. That seems to me to strike at your principle of provincial equality.

Let me give you one example, just so we can put it in concrete terms. In the area of broadcasting, which is subject to the Radio Reference case, the question of regulation of content, which is a federal power, has been done by virtue of the residual powers under the Constitution.

Would it be your view, for example, that in promoting the distinct society of Quebec that province would not

Ce sont là des objectifs nationaux, les buts sous-jacents du programme. Lorsque vous parlez de normes, je parle moi, d'objectifs; lorsque quelqu'un d'autre parle des critères, je reviens aux objectifs—et je ne veux pas me laisser prendre à quelque piège linguistique. Ce que nous voulons éviter, c'est que le gouvernement fédéral s'enfonce trop dans l'administration détaillée d'un programme qui relève exclusivement des provinces et dont les électeurs de ces provinces tiennent à bon droit responsables leurs gouvernements provinciaux.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur le sénateur. Monsieur Johnston.

M. Johnston: J'aimerais poser quelques questions au sénateur Murray et, je le dis en guise de préambule, ce n'est pas une critique; je m'intéresse tout simplement aux résultats de certaines des modifications proposées.

Par exemple, la clause de la société distincte, monsieur le sénateur, a été examinée assez longuement au Sénat et vous nous avez bien fait savoir aujourd'hui que vous êtes un fervent partisan de l'égalité provinciale. Vous avez insisté, au Sénat, pour dire qu'il n'y a pas de redistribution des pouvoirs à partir de la Constitution. Vous l'avez répété aujourd'hui. Mais vous avez dit aussi, au Sénat, que la règle interprétative sera utilisée par les tribunaux pour l'interprétation de la répartition des pouvoirs. J'essaie, du moins, de résumer ce que j'ai compris de ce que vous disiez.

J'essaie depuis quelque temps de concilier ces deux positions et j'en suis venu moi-même à la conclusion—tout comme vous, je pense—qu'il y a effectivement le pouvoir de non-dérogation, qu'il y a les pouvoirs précis qui sont énumérés dans les articles 91 et 92, mais il y a tout le domaine des pouvoirs accessoires résiduels, par exemple, qui seraient susceptibles d'interprétation du fait du caractère de société distincte du Québec.

Je note, à la suite du témoignage de M. Rémillard et de M. Décary, que ceux-ci semblent penser que, effectivement, le Québec pourrait posséder des pouvoirs différents. Je ne dis pas que cela est bien ni que ce soit mal; tout ce que je dis, c'est que le Québec pourrait posséder davantage de pouvoirs dans certains domaines que les autres provinces, par exemple. Cela me semble attaquer directement votre principe de l'égalité des provinces.

Je voudrais proposer un seul exemple, pour que nous puissions voir les choses concrètement. Dans le domaine de la radiotélédiffusion, qui fait l'objet d'un litige, la question de la réglementation du contenu, qui est un pouvoir fédéral, a été réglée par le recours aux pouvoirs résiduels découlant de la Constitution.

Diriez-vous, par exemple, que dans la promotion du caractère distinct de la société québécoise la province de

[Text]

have a very solid argument for saying that the content of broadcasting—let us talk about only that limited element of it—should indeed be with provincial jurisdiction in terms of promoting that distinct entity? That is the first question.

The second, if I can piggy-back it in, is that I am not entirely satisfied, Senator Murray, with your response to Ms Jewett on the application of section 16. It seems to me that, if your interpretation is correct, it would be very easy simply to state that nothing in the interpretive provision affects the Charter of Rights. You indicated that indeed it did perhaps affect the interpretation of the Charter of Rights, as I understood you, and that is, I think, what gives us concern.

You are aware of the rule of interpretation, *inclusio unius est exclusio alterius*, and I think that most people looking at section 16 would conclude that the rest of the Charter is up for grabs—including section 23, to which you made reference; including section 133, to which you made reference, certainly insofar as the language of the courts is concerned; and including all the other provisions to which reference has been made, including section 28.

So I put that question to you as well, because I think that is something that deserves clarification.

Senator Murray: On this question of the distinct society and the linguistic duality of Canada, these are, as I have said, interpretive clauses. They are there to shed some light on corners of the Constitution that may be ambiguous or obscure or where there is some of what I have heard described as a logical tension between different aspects of the different provisions of the Constitution. They do not override any of the provisions of the Charter of Rights and Freedoms. The whole thing has to be read together and balanced against the Charter of Rights; which, I have pointed out, is quite explicit in the guarantees it offers.

• 1235

I have also pointed out, I believe, that section 16 is there out of an abundance of caution against the possibility, however inconceivable some of us thought it was, and however remote it is, that the distinct society clause and the linguistic duality clause might have some impact on the collective status of aboriginal peoples and multicultural groups. That is why that disposition is there.

To have put a non-derogation clause into the 1987 accord stating that nothing in the interpretive clause could ever be used to interpret anything in the Charter of Rights and Freedoms would have been a step backward, because, as I have pointed out, the interpretive clauses state a reality; they do not confer a right. They are there for interpretative purposes. And the courts can now interpret, in connection with section 1 of the Charter of Rights and Freedoms, the Charter of Rights and

[Translation]

Québec ne posséderait pas un puissant argument pour prétendre que le contenu de la radiotélédiffusion—tenons-nous-en à cet élément limité—devrait vraiment être de compétence provinciale pour la promotion de cette entité distincte? C'est là la première question.

La deuxième, si vous me permettez de la poser dès maintenant, c'est que je ne suis pas tout à fait convaincu, monsieur le sénateur, par votre réponse à M^{me} Jewett sur l'application de l'article 16. Il me semble, si votre interprétation est exacte, que ce serait très facile d'affirmer tout simplement que la règle interprétative ne touche en rien à la Charte des droits. Vous avez dit qu'elle touche peut-être effectivement l'interprétation de la Charte des droits, si je vous ai bien compris, et c'est là, me semble-t-il, ce qui doit nous inquiéter.

Vous connaissez la règle d'interprétation *inclusio unius est exclusio alterius* et je pense que la plupart des gens, en examinant l'article 16, concluraient que le reste de la Charte est susceptible d'être interprété—y compris l'article 23, auquel vous avez fait allusion; y compris l'article 133, auquel vous avez fait allusion, à coup sûr en ce qui concerne du moins la langue des tribunaux; et y compris toutes les autres dispositions auxquelles on a fait allusion, y compris l'article 28.

Je vous pose cette question-là aussi, car je pense qu'il y a là un point à éclaircir.

Le sénateur Murray: Au sujet de cette question de la société distincte et de la dualité linguistique du Canada, il s'agit, je l'ai dit, de clauses interprétatives. Elles ont pour objet d'éclaircir certaines parties de la Constitution qui peuvent être ambiguës ou obscures et où existe ce que d'aucuns appellent une tension logique entre divers aspects des diverses dispositions de la Constitution. Ces clauses n'ont préséance sur aucune des dispositions de la Charte des droits et libertés. Il faut lire tout l'ensemble et le mettre en équilibre avec la Charte des droits; ce qui, je l'ai signalé, est tout à fait explicite dans les garanties qui sont offertes.

J'ai signalé aussi, je pense, que la présence de l'article 16 s'explique par une précaution extrême contre la possibilité, aussi inconcevable que cela ait pu être pour quelques-uns d'entre nous, et aussi éloignée que soit une telle possibilité, que la clause de la société distincte et la clause de la dualité linguistique puissent avoir un impact sur le statut collectif des autochtones et des groupes multiculturels. Voilà qui explique la présence de cette disposition.

Incorporer une clause de non-dérogation établissant que l'article interprétatif ne pourrait jamais servir à interpréter aucune disposition de la Charte des droits et libertés, g'aurait été un recul puisque, je l'ai signalé, les articles interprétatifs expriment une réalité; elles ne confèrent pas un droit. Elles sont là à des fins d'interprétation. Et les tribunaux peuvent maintenant interpréter, pour ce qui est de l'article 1 de la Charte des droits et libertés, de toute cette charte ou de tout autre

[Texte]

Freedoms, or anything else in the Constitution, in light of the reality that is recognized by this interpretive clause. Quite without the clause, the courts are free now to interpret the Constitution in light of that reality. If we try to derogate the whole Charter of Rights and Freedoms from the distinct society and linguistic duality clauses, the possibility is—indeed, the probability is—that the courts would be precluded from so doing; and that would be a loss for Quebec, and indeed for the rest of the country.

The references Mr. Johnston has made to statements I have made in the Senate refer almost completely—indeed, I think completely—to statements I made between the signing of the Meech Lake agreement and the Langevin Block meeting. I think it is of some importance to mention that in passing because at the Langevin Block meeting, where the Constitutional Accord was agreed upon, a non-derogation clause was inserted, to the effect that these recognitions did not derogate from the powers, rights, and privileges, and so forth, of the Parliament of Canada or of any of the provincial governments. So that situation has changed materially.

About the particular matter Mr. Johnston has raised, broadcasting, I am not sure precisely what the point he was making was, although he stated that the authority of the federal government in broadcasting, or the content of broadcasting, flows from an interpretation of the residual power, if I understood him correctly, and that the distinct society clause would be used to interpret that, or could be used in some fashion to undo it. My answer to that would be that the powers that accrue to the federal Parliament by virtue of the peace, order, and good government clause are every bit as explicit and as safe as any of the other heads of powers that are enumerated in the old constitution act of 1867.

• 1240

I will ask the deputy minister of Justice whether he would like to add something in a more complete and professional way to this statement.

Mr. Iacobucci: There is nothing I could usefully add. I believe it is the analysis we have advised the government on.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Mr. Friesen.

Mr. Friesen: Thank you, Mr. Chairman. I have just a couple of very brief questions.

Mr. Minister, you mentioned that through the process, there has been a constitutionalization of First Ministers' meetings on the subject of the economy. We also have First Ministers' meetings on aboriginal rights. There would seem to be a growing number of them.

Given the proclivity of institutions like this toward inexorable growth within themselves—that is, the First Ministers do not come alone, they come with advisers and

[Traduction]

élément de la Constitution, à la lumière de la réalité qui est constatée par cette clause interprétative. Sans qu'il soit besoin de la clause, les tribunaux sont libres maintenant d'interpréter la Constitution à la lumière de cette réalité. Si nous entreprenons de soustraire toute la Charte des droits et libertés aux clauses relatives à la société distincte et à la dualité linguistique, il est possible—et il est même probable—que les tribunaux seraient empêchés de le faire; et cela serait une perte pour le Québec et, effectivement, pour le reste du pays.

Les allusions de M. Johnston à des déclarations que j'ai faites au Sénat se rapportent presque exclusivement—oui, je pense que c'est exclusivement—à des déclarations que j'ai formulées entre la signature de l'entente du lac Meech et la rencontre de l'édifice Langevin. Je pense qu'il y a une certaine importance à le mentionner en passant puisque, à la réunion de l'édifice Langevin, où on s'est entendu sur l'Accord constitutionnel, on a ajouté une clause de non-dérogation établissant que les points convenus ne dérogeaient pas aux pouvoirs, aux droits et aux privilèges, et le reste, du Parlement du Canada ou de n'importe lequel des gouvernements provinciaux. La situation a donc changé considérablement.

Au sujet de la question particulière que M. Johnston a soulevée, soit à la radiotélédiffusion, je ne vois pas très bien où il voulait en venir, bien qu'il ait affirmé que le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de radiotélédiffusion, ou le contenu de la radiotélédiffusion, découle d'une interprétation du pouvoir résiduel, si je l'ai bien compris, et que la clause de la société distincte servirait à interpréter cela ou pourrait servir de quelque manière à modifier la situation. Je réponds que les pouvoirs dévolus au Parlement fédéral en vertu de la clause portant sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement, sont tout aussi explicites et aussi garantis que les pouvoirs de toutes les autres catégories qui sont énumérés dans la vieille loi constitutionnelle de 1867.

Le sous-ministre de la Justice aimerait peut-être ajouter à cette déclaration quelque chose de plus complet et de plus professionnel.

M. Iacobucci: Je ne saurais ajouter quoi que ce soit d'utile. L'analyse qui vient d'être faite est celle que nous avons communiquée au gouvernement.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Monsieur Friesen.

M. Friesen: Merci, monsieur le président. Je n'ai que quelques questions très brèves à poser.

Monsieur le ministre, vous avez mentionné que le processus a amené la constitutionnalisation des réunions des premiers ministres sur l'économie. Nous avons aussi des réunions des premiers ministres sur les droits des autochtones. Il semble y en avoir un nombre croissant.

Étant donné la tendance inévitable des institutions comme celle-là vers une croissance interne—c'est-à-dire que les premiers ministres ne viennent pas seuls, ils se

[Text]

the more you meet like this, the more permanent they become—is there not a danger that meetings like this supplant or replace any kind of serious consideration of Senate reform and of making the Senate a meaningful forum, even in a reform sense?

As for the House of Commons, the more the ministers meet, the more they become the focus of attention. Is there not the danger that the other two institutions will be seen as somewhat superfluous?

Senator Murray: Mr. Chairman, let me say very briefly it would not be my reading of the state of public opinion in this country, in particular in the west, although not exclusively in the West, by any means. It would not be my reading of the state of public opinion in this country or of the views of the provinces that they would be satisfied to let annual First Ministers' meetings on the economy, constitutional reform or any other subject do the job or correct the evils they see as needing correction by Senate reform. I think Senate reform is an issue whose time has come and it stands on its own merits.

Will the First Ministers' Conferences supplant the House of Commons? Well, no. I have a lot of views about Parliament, about national political parties and subjects of this kind that would be out of order in this forum. Let me say simply that the dangers to parliamentary supremacy and to the vitality of Parliament and of our political parties do not come from First Ministers' Conferences. They come from other sources.

What you have now and what you will have is the certainty of a First Ministers' Conference on the economy. Now, what will this do? It will enable our federal and provincial governments to try to concert their economic policies. There is almost nobody of whom I am aware in this country who will disagree that governments at both levels need to concert their economic policies.

I hear people talking about the need for a national industrial policy or for a national science policy. I hear references to the need for more international competitiveness, to adjust our economy, to adapt our industry and to train our work force. All these things are important, urgent national objectives. I say you cannot do them alone. Ottawa cannot do them alone, regardless of what the constitutional provisions are. It is going to take unprecedented co-operation between the two levels of government to achieve those objectives.

Mr. Friesen: I think there is no argument as to the need to do it. The question is: Where will it be done? If you have a reformed Senate which properly represents the

[Translation]

font accompagner de conseillers et plus ces rencontres se multiplient, plus elles deviennent permanentes—n'y a-t-il pas risque de voir des rencontres de ce genre remplacer peu à peu toute espèce d'examen sérieux de la réforme du Sénat et tout effort visant à faire du Sénat une tribune plus importante, ne serait-ce que sur le plan d'une réforme?

En ce qui concerne la Chambre des communes, plus les ministres ont des réunions, plus ils deviennent un point de mire. Les deux autres institutions ne risquent-elles pas d'être considérées comme quelque peu superflues?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord dire très brièvement que ce n'est pas ainsi que j'interprète l'opinion publique du pays, en particulier dans l'Ouest, quoique ce ne soit pas seulement dans l'Ouest, il s'en faut de beaucoup. D'après ce que je perçois de l'opinion publique et de celle des provinces, je ne crois pas qu'on accepterait que les réunions annuelles des premiers ministres sur l'économie, sur la réforme constitutionnelle ou sur quelque autre sujet puisse tout accomplir ou corriger les maux auxquels on voit une solution dans la réforme du Sénat. Je pense que la réforme du Sénat est une question qui a atteint sa maturité et qui mérite d'être examinée pour elle-même.

Les conférences des premiers ministres vont-elles remplacer la Chambre des communes? Eh bien non. J'ai beaucoup d'idées sur le Parlement, les partis politiques nationaux et les questions de ce genre mais qu'il ne convient pas d'évoquer ici. Qu'il suffise de dire que les dangers qui menacent la suprématie et la vitalité du Parlement ou de nos partis politiques ne proviennent pas des conférences des premiers ministres. Ils viennent d'ailleurs.

Ce que nous avons aujourd'hui et ce que nous aurons désormais, c'est la certitude d'une conférence des premiers ministres sur l'économie. Qu'est-ce que cette conférence accomplira? Elle va permettre à nos gouvernements fédéral et provinciaux de coordonner leurs politiques économiques. A ma connaissance, rares sont ceux qui contestent que les deux paliers de gouvernement doivent coordonner leurs politiques économiques.

J'entends les gens parler de la nécessité d'une politique industrielle nationale ou d'une politique scientifique nationale. J'entends des allusions à la nécessité d'une plus grande compétitivité internationale, à la nécessité d'adapter notre économie, d'adapter notre industrie et de former notre main-d'oeuvre. Tout cela, ce sont des objectifs nationaux importants et urgents. Je prétends qu'il est impossible de les réaliser seul. Ottawa ne peut pas les réaliser seul, quelles que soient les dispositions constitutionnelles. Il va falloir une collaboration sans précédent entre les deux paliers gouvernementaux pour la réalisation de ces objectifs.

M. Friesen: Je crois que personne ne conteste la nécessité de le faire. La question qui se pose est de savoir où cela va se faire. Si l'on a un Sénat réformé qui

[Texte]

regions and speaks forcefully in a representative way for the regions, is that not the forum where that should be done rather than First Ministers' Conferences?

• 1245

Senator Murray: I do not want to anticipate what the outcome of the negotiations on Senate reform will be or what form the reformed Senate will take, but there are two different questions here it seems to me. As I say, in Parliament, you will have the certainty of that annual First Ministers' Conference and so will your counterparts in the provincial legislatures. It has happened in the past that Premiers demand a First Ministers' Conference on this or that subject; they are turned down, or whether they are held becomes a matter of conjecture or a matter of political strategy at one level or other of government. You will have the certainty of that conference and you will be able, in your own forums in the House of Commons, in the Senate, in your various committees, to play an important role leading up to and following those conferences in holding governments accountable for their policies and for the way that they have been successful or otherwise in concerning their policies with those of the provinces. I think it is a much healthier situation than that which obtained heretofore.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator Murray. Mr. Daubney.

Mr. Daubney: Thank you, Mr. Chairman. Minister, as chairman of the House of Commons committee on Justice and the Solicitor General, I would like to focus my questions on the provisions relating to the Supreme Court of Canada which, of course, would entrench a provincial role in the appointment process. Why do you view this as a positive development for Canada?

Senator Murray: Mr. Chairman, this is a federation. Even in the United States there is a system of checks and balances in which the justices of the Supreme Court of the United States are proposed by the President and those nominations must be ratified by the Senate of the United States which represents the constituent parts of the federation. What we are proposing here is that the provincial governments will have the right to submit lists of names to the federal government for appointment to the Supreme Court of Canada and that the federal government will select from the list appointees that are acceptable to it.

It seems to me that the provinces, no less than the federal government, have a strong interest in getting the most qualified and the most competent people on the Supreme Court. After all, the Supreme Court of Canada interprets their provincial laws as well as federal legislation and the Supreme Court of Canada also decides matters in the realm of the Charter of Rights and Freedoms and adjudicates differences between the two orders of government. It seems to me to be in the spirit of

[Traduction]

représente bien les régions et qui, d'une manière représentative, se fait le porte-parole vigoureux des régions, n'est-ce pas là la tribune où devraient se faire ces travaux, plutôt que les conférences des premiers ministres?

Le sénateur Murray: Je ne veux pas anticiper sur les résultats des négociations sur la réforme du Sénat ni sur la forme que prendra le Sénat réformé, mais il me semble que nous avons ici deux questions distinctes. Je l'ai déjà dit, au Parlement, on aura la certitude de cette conférence annuelle des premiers ministres, tout comme le sauront les homologues provinciaux. Il est arrivé que les premiers ministres des provinces ont demandé à se réunir sur tel ou tel sujet; on leur oppose un refus ou la tenue de ces conférences devient incertaine ou encore c'est une question de stratégie politique à l'un ou l'autre des paliers gouvernementaux. On sera certain de la tenue de cette conférence et l'on pourra, chacun à sa tribune, aux Communes, au Sénat, dans les divers comités, jouer un rôle important avant et après ces conférences pour obliger les gouvernements à rendre compte de leurs politiques et du succès ou de l'échec qu'ils auront connu dans l'harmonisation de leurs politiques avec celles des provinces. Je crois que c'est une situation beaucoup plus saine que jusqu'à présent.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, sénateur Murray. Monsieur Daubney.

M. Daubney: Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, à titre de président du Comité de la Chambre des communes sur la justice et le solliciteur général, j'aimerais faire porter mes questions sur les dispositions relatives à la Cour suprême du Canada qui, bien sûr, permettraient aux provinces de participer aux nominations. Pourquoi voyez-vous dans cette disposition un progrès pour le Canada?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, notre pays est une fédération. Aux Etats-Unis aussi existe un système de freins et de contre-poids selon lequel la nomination des juges de la Cour suprême des Etats-Unis est proposée par le président, ces nominations devant ensuite être ratifiées par le Sénat des Etats-Unis, qui représente les éléments constitutifs de la Fédération. Ce que nous proposons ici, c'est que les gouvernements provinciaux aient le droit de soumettre des listes de noms au gouvernement fédéral en vue des nominations à la Cour suprême du Canada et que le gouvernement fédéral choisisse à partir de cette liste les candidats qui lui agréent.

Il me semble que, tout autant que le gouvernement fédéral, les provinces ont intérêt à ce que les juges de la Cour suprême soient les plus qualifiés et les plus compétents. Après tout, la Cour suprême du Canada interprète les lois provinciales aussi bien que les lois fédérales et la Cour suprême du Canada décide aussi de questions qui relèvent de la Charte des droits et libertés et elle tranche les différends qui peuvent s'élever entre les deux paliers de gouvernement. Il me semble conforme à

[Text]

federalism that both orders of government should be involved in the appointment process.

Mr. Daubney: That process certainly creates the possibility of a deadlock if the Canadian government did not find the names on the list submitted acceptable. Previous attempts at incorporating a provincial input into the appointment process—I think of the Victoria Charter, for example—have provided for some kind of dispute mechanism settlement, a formula to resolve such a deadlock. Why is there no such deadlock-breaking provision included in the amendments before us here? And if it is your view that these are matters that could be settled politically between the levels of government, is there not a risk that this will increase the politicization of appointments to the Supreme Court of Canada and is there not also a risk that judges will have a provincial rather than a truly national outlook?

Senator Murray: Mr. Chairman, my hunch is that deadlock mechanisms breed deadlock. I have seen the very, very complex deadlock-breaking mechanisms that were envisaged at the time of Victoria and in the course of other constitutional discussions.

• 1250

As I made my rounds last fall and winter, I must tell you there was not much interest in that kind of deadlock-breaking mechanism, which would necessarily involve bringing into the process, into the decision, people who are non-elected and non-accountable, such as the judiciary itself. This is not a matter on which I have had much, or indeed any, professional experience; but as I made my rounds, I was quite struck by the disinclination of Attorneys-General at both levels of government to contemplate that kind of deadlock-breaking mechanism.

For the second time I make reference to the United States experience. They have the system of checks and balances involving people—the president on the one side, the members of their Senate on the other—who are accountable to the public. For as long as the constitution of the United States has endured, it has worked pretty well.

I also think we have to assume some good faith and a lot of common sense on the part of provincial governments. I think if anything, the nominations to the Supreme Court will be at least as good as, if not better than, they have been under this system. Attorneys-General and Premiers have their own professional self-respect, and they are accountable to their people. I do not think the people of any province would stand for a government that would deliberately suggest unqualified or incompetent people to be appointed. And of course if that happened, in the judgment of the federal government, we would send back for another list of names. I really do not foresee any problem with this process.

[Translation]

l'esprit du fédéralisme que les deux paliers de gouvernement participent aux nominations.

M. Daubney: Ce processus crée, à n'en pas douter, la possibilité d'une impasse si jamais le gouvernement canadien refuse les candidats inscrits sur la liste. Les efforts antérieurs visant à garantir la participation des provinces aux nominations—je songe à la Charte de Victoria, par exemple—fournissaient une procédure pour ce règlement des différends, une formule permettant de sortir de telles impasses. Pourquoi n'y a-t-il pas de dispositions pour sortir des impasses dans les modifications que l'on nous propose? Si, d'après vous, ces questions sont de celles qui pourraient être réglées à l'échelon politique entre les paliers gouvernementaux, n'est-il pas à craindre que cela augmente la politisation des nominations à la Cour suprême du Canada et n'est-il pas à craindre aussi que les juges aient un point de vue provincial plutôt que véritablement national?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, j'ai l'impression que les mécanismes servant à dénouer les impasses ont pour effet d'en créer d'autres. J'ai examiné les solutions très complexes qui ont été envisagées au moment de la Charte de Victoria et au cours d'autres débats constitutionnels.

Au cours de mes tournées de l'automne et de l'hiver dernier, je vous assure que je n'ai pas constaté beaucoup d'intérêt envers les procédures propres à dénouer les impasses et qui ferait nécessairement participer au processus, à la décision, des gens qui ne sont pas élus et qui n'ont de comptes à rendre à personne, par exemple le pouvoir judiciaire lui-même. Sur cette question, je n'ai pas beaucoup d'expérience professionnelle, je n'en ai même aucune; mais, au cours de mes tournées, j'ai été frappé par la réticence des procureurs généraux, aux deux paliers de gouvernement, à envisager ce genre de mécanisme pour mettre fin aux impasses.

Je me réfère une deuxième fois à l'expérience des États-Unis. Ce pays possède un système de freins et de contrepoids s'appliquant à des gens—le président d'une part, les sénateurs, d'autre part—qui doivent rendre compte de leurs actes. La Constitution des États-Unis existe depuis longtemps et pourtant le système fonctionne assez bien.

Je pense aussi que nous devons supposer, de la part des gouvernements provinciaux, une part de bonne foi et beaucoup de bon sens. Je pense que les nominations à la Cour Suprême seraient au moins aussi bonnes, sinon meilleures que sous le système actuel. Les procureurs généraux et les premiers ministres ont leur propre fierté professionnelle et ils doivent rendre compte de leurs décisions à leurs citoyens. Je pense que, dans aucune province, la population n'accepterait que son gouvernement propose délibérément la nomination de personnes non qualifiées ou incompetentes et, bien sûr, si cela se produisait, de l'avis du gouvernement fédéral, nous pourrions demander une nouvelle liste. Je pense vraiment que ce processus ne suscitera aucun problème.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Senator Murray. Lawrence O'Neil, please.

Mr. O'Neil: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like first to welcome the Minister and congratulate him on the work he has done over the last year in securing the Meech Lake agreement. I believe the strength of this document is evinced very clearly by the support expressed by the three party Leaders in Parliament, and of course by the signatories to the document itself. I have a number of concerns I would like the Minister to comment on directly, and I will give them to him all at once so he can respond in order.

Minister, some concern has been expressed about the implications of placing the matter of fisheries jurisdiction on the agenda for future constitutional meetings. I would like you to comment on what implications, if any, there are for the fisheries jurisdiction.

Secondly, I would like you, Minister, to comment on the implications, if any, the distinct society and duality provisions of the Meech Lake agreement have on the linguistic rights of the Acadian people, particularly of Nova Scotia but of all Atlantic Canada.

Thirdly, what implications, if any, does the Meech Lake agreement have for the ability of the national government to put in effect policies of regional economic development?

Senator Murray: First of all, fisheries jurisdiction is not on the agenda for the future constitutional rounds. I think it is important to note that 11 First Ministers deliberately did not put fisheries jurisdiction on the agenda. What they put on the agenda was the subject of fisheries roles and responsibilities; which is a much, much larger, much, much wider subject. This could well include a discussion of jurisdiction. But that discussion will take place in this much wider context of the roles and responsibilities relating to fisheries.

• 1255

I have seen the concerns expressed in Nova Scotia on this point; and I want to lay them to rest. Some critics of the accord—our friend Mr. Ouellet, for one—have stated that even though Senate reform is on the agenda, we will never succeed in achieving Senate reform. Other critics of the accord have said that because fisheries roles and responsibilities are on the agenda, it is inevitable that the fisheries jurisdiction will be changed. Well, putting a matter on the agenda does not decide what the outcome is going to be.

I want to put this to you. Any province that wants to effect a change in the Constitution can start the ball rolling simply by passing a resolution of its legislature and

[Traduction]

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, sénateur Murray. Lawrence O'Neil, s'il-vous-plait.

M. O'Neil: Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord souhaiter la bienvenue au ministre et le féliciter du travail qu'il a fait durant toute l'année dernière pour la réalisation de l'Entente du Lac Meech. Je crois que la valeur de ce document est confirmée très clairement par l'appui que lui ont accordé au Parlement les trois chefs de parti, et bien sûr les signataires du document eux-mêmes. Je suis préoccupé par certaines questions que j'aimerais voir le ministre commenter directement. Je vais les énumérer à la suite pour qu'il puisse y répondre dans l'ordre.

Monsieur le ministre, des inquiétudes ont été formulées sur les conséquences qu'entraînera l'inscription de la question de la compétence en matière de pêche à l'ordre du jour des futures rencontres constitutionnelles. J'aimerais que vous parliez des incidences possibles de cette décision sur la compétence en matière de pêche.

Deuxièmement, j'aimerais, monsieur le ministre, que vous commentiez les incidences que pourraient avoir les dispositions de l'Entente du Lac Meech relatives à la société distincte et à la dualité linguistique sur les droits linguistiques des Acadiens, particulièrement ceux de la Nouvelle-Écosse, mais aussi ceux de tout le Canada atlantique.

Troisièmement, quelles seront les répercussions, s'il y en a, de l'Entente du Lac Meech sur l'aptitude du gouvernement national à appliquer des politiques de développement économique régional?

Le sénateur Murray: Premièrement, la compétence sur les pêches n'est pas à l'ordre du jour des futures rondes constitutionnelles. Je pense qu'il importe de noter que 11 premiers ministres ont pris la décision délibérée de ne pas inscrire à l'ordre du jour la compétence en matière de pêche. Ce qu'ils ont effectivement inscrit, c'est la question des rôles et des responsabilités en matière de pêche, question énormément plus vaste. On pourrait bien y englober un débat sur la compétence. Mais un tel débat aurait alors lieu dans le cadre beaucoup plus étendu des rôles et des responsabilités en matière de pêche.

Je suis au courant des inquiétudes exprimées en Nouvelle-Écosse à ce sujet; et je désire apaiser ces inquiétudes. Certaines des personnes qui ont critiqué l'entente—notre ami M. Ouellet, par exemple—ont déclaré que, malgré l'inscription de la réforme du Sénat à notre ordre du jour, nous n'allons jamais réussir à réaliser cette réforme. D'autres critiques ont dit que, puisque les rôles et les responsabilités en matière de pêche sont inscrits à l'ordre du jour, il est inévitable que l'on assiste à une modification de la compétence en matière de pêcheries. Mais, inscrire une question à l'ordre du jour, ce n'est pas préjuger du résultat des travaux.

Considérez la situation suivante. Toute province qui désire modifier la Constitution peut mettre les choses en marche tout simplement en faisant adopter une résolution

[Text]

then going to try to lobby and persuade the federal government and the other provinces to go along with that proposed amendment. But what we have here is a situation in which fisheries roles and responsibilities are on the agenda. No doubt jurisdiction will come up in the course of that discussion. But it seems to me that so long as that matter is on the agenda, out in the open, 11 governments discussing it publicly, a unilateral initiative on the part of one province to amend the Constitution in that respect is far less likely—far less likely—to get anywhere.

About the Acadian people, you will be aware that the language and other rights of the Acadian people who live in New Brunswick are already guaranteed in the Constitution. So far as our Acadian friends and your constituents are concerned in Nova Scotia, and those in Prince Edward Island and Newfoundland, I believe their status is enhanced by the fact that their governments, the Governments of Nova Scotia, Prince Edward Island, Newfoundland, and those of seven other provinces, and the federal government, have recognized for the first time in history that linguistic duality is a fundamental characteristic of the federation, and that those legislatures have a role in protecting that fundamental characteristic. As I said earlier, on the basis of that recognition, the federal government can now proceed to enlist the co-operation and the collaboration of the Governments of Nova Scotia and Prince Edward Island and Newfoundland in promoting the status of those people; the Acadian people of the maritime provinces.

About regional development, I simply make two points. One is that one of the happy features of the 1981-82 exercise is that the right of the recipient provinces to equalization has been put right there in the Constitution; and of course that has not been affected by the current round. What we have done in the current round, with linguistic duality and "société distincte" and all the rest of it, is to complement these other fundamental aspects of our country: the regional nature of our country, equalization, multiculturalism, aboriginal rights, and so forth. So equalization is not effective.

So far as the spending power provisions and so forth are concerned, you will also be aware, I am sure, that payments by the federal government to individuals, such as those that take place under unemployment insurance, which I recognize would be a matter of some concern to your constituents and friends in Nova Scotia... these, of course, are not affected, these payments to individuals; although again I note in passing that previous proposals on the spending power would have affected payments to individuals.

[Translation]

par son Assemblée législative puis en entreprenant de convaincre le gouvernement fédéral et les autres provinces du bien fondé de la modification proposée. Mais la situation dans laquelle nous nous trouvons ici, c'est que les rôles et responsabilités en matière de pêcheries sont inscrits à l'ordre du jour. Sans doute la question de la compétence surgira-t-elle au cours des travaux. Mais il me semble que, du moment que la question est inscrite à l'ordre du jour, ouvertement, que 11 gouvernements en discutent publiquement, une initiative unilatérale de la part d'une province et visant à modifier la Constitution à cet égard est bien moins susceptible—beaucoup moins—d'aboutir.

Pour ce qui est des Acadiens, vous n'ignorez pas que la langue et les autres droits des Acadiens qui vivent au Nouveau-Brunswick sont déjà garantis dans la Constitution. En ce qui concerne nos amis et vos commettants acadiens de Nouvelle-Écosse, et ceux de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, je pense que leur statut est amélioré par le fait que leurs gouvernements, les gouvernements de Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve et ceux de sept autres provinces ainsi que du gouvernement fédéral, ont reconnu pour la première fois dans l'histoire que la dualité linguistique est une caractéristique fondamentale de la Fédération et que ces assemblées législatives ont un rôle à jouer pour protéger cette caractéristique fondamentale. Comme je l'ai dit plus tôt, en se fondant sur cette reconnaissance, le gouvernement fédéral peut désormais entreprendre d'obtenir la collaboration et la coopération des gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve pour promouvoir le statut de ce peuple: le peuple acadien des provinces maritimes.

Au sujet du développement régional, je voudrais tout simplement signaler deux points. Le premier, c'est qu'une des heureuses caractéristiques du travail fait en 1981-1982, c'est que le droit à la péréquation des provinces récipiendaires a été inscrit dans la Constitution; et cette situation n'a évidemment pas été modifiée par la ronde actuelle. Dans cette ronde, par la dualité linguistique, la société distincte et tout le reste, ce que nous avons fait, c'est d'ajouter un corollaire à ces autres aspects fondamentaux de notre pays: la nature régionale de ce pays, la péréquation, le multiculturalisme, les droits des autochtones et ainsi de suite. La péréquation n'est donc pas touchée.

Pour ce qui est des dispositions sur le pouvoir de dépenser et des dispositions analogues, vous n'ignorez pas que les versements du gouvernement fédéral aux individus, par exemple ceux qui relèvent de l'assurance-chômage et qui, bien sûr, sont de nature à préoccuper vos commettants et vos amis de Nouvelle-Écosse... Cela, évidemment, n'est pas touché, je parle de ces versements aux individus; je note pourtant, en passant, que des propositions antérieures sur le pouvoir de dépenser auraient eu un effet sur ces paiements personnels.

[Texte]

• 1300

Finally, if I may put in a 10-second commercial on behalf of some new responsibilities I have as Minister responsible for the Atlantic Canada Opportunities Agency and refer also to developments that are taking place in the west, the commitment of the government to regional development is undiminished. Far from it. Indeed, what we are trying to do is fine-tune it and enhance it in all the regions of Canada.

Mr. Prud'homme: I thank the committee for allowing me just one question, since I am not an official member of the committee. I am glad to be back. We did that, Senator Perreault and I, many years ago, in 1970, so it is a repeat performance.

I must say first that I am very delighted

que le chef du Parti libéral ait décidé de dire oui au Québec et c'est ce qui a motivé son appui à l'Accord constitutionnel. Mais, il faut aussi se souvenir du discours qu'il a fait en Chambre où toutes ces questions concernant les préoccupations des Canadiens ont été posées; que ce soient les questions sur la formation des nouvelles provinces où nous demandons l'unanimité; que ce soient les droits des autochtones; que ce soit sur les droits du multiculturalisme... Nous avons des appréhensions, nous avons aussi un agenda... Ce que le ministre nous dit ce matin, évidemment, nous éclaire un peu mieux et nous précise un peu ce que chacun de ces mots veut dire. C'est important pour nous. Nous sommes préoccupés par les préoccupations des Canadiens. Le multiculturalisme est une grande préoccupation; le droit des autochtones est une grande préoccupation.

Mais il y a une autre préoccupation qui touche tous les Canadiens. Les Canadiens sont très sensibles à leurs programmes sociaux.

When you touch social programs, Canadians expect them, they want them; and sometimes, regardless of what some people in Canada somewhere may say, they like social programs. They are sacred for them.

Alors, je demande au ministre,

what does the expression mean, exactly, in the Langevin accord, "shared-cost program"? Section 106A says "if the province carries on a program or initiative that is compatible with the national objectives". We must not hide the fact that many Canadians have asked that question. Many of my own colleagues are concerned with that. What does a province have to do to get the money if it does not want to participate?

Que veut dire équivalent, initiative? Je pense à un exemple concret. Une province décide d'instituer un crédit d'impôt dans la garde des enfants et une autre décide plutôt d'avoir un système étatique. Est-ce que qu'on entend par compatible ou si la notion s'étend beaucoup plus loin? Est-ce beaucoup plus flou, plus ambigu?

[Traduction]

Enfin, si je peux me permettre de parler un peu de quelques-unes des nouvelles responsabilités que j'ai en tant que ministre chargé de l'Agence des perspectives de l'Atlantique et des progrès qui se font dans l'Ouest, je dirai que l'engagement du gouvernement à l'égard du développement régional est toujours aussi fort. En fait, nous tenterons de le raffiner et de l'améliorer dans toutes les régions du Canada.

M. Prud'homme: Je vous remercie de me permettre de poser une question, même si je ne fais pas officiellement partie du Comité. Je suis bien heureux d'être ici aujourd'hui. C'est le genre de discussions auxquelles nous avons déjà participé, le sénateur Perreault et moi, il y a de cela bien des années, en 1970.

Je dois dire que je suis très heureux

that the leader of the Liberal Party decided to say yes to Quebec, and this decision is the reason behind his supporting the constitutional accord. But, one must also recall the speech he made in the House, in which he brought up all those concerns of Canadians about the creation of new provinces for which we require unanimous consent, about aboriginal rights, and about multiculturalism. We have apprehensions, but we also have an agenda. What the Minister has said this morning obviously clears things up a bit and gives us a better understanding of what these words mean. This is important to us. We are concerned by what concerns Canadians. Multiculturalism is a major concern, and so are aboriginal rights.

But there is also another concern that affects all Canadians. Canadians are very touchy when it comes to their social programs.

Les Canadiens considèrent leurs programmes sociaux comme un acquis et veulent les conserver; et parfois, malgré tout ce que l'on peut en dire, les programmes sociaux leur sont chers. Pour les Canadiens, les programmes sociaux sont sacrés.

And so, I would like to know from the Minister

que signifie au juste l'expression «programmes cofinancés», que l'on retrouve dans l'accord Langevin? À l'article 106a), on peut lire ceci «... si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux». Bien des Canadiens ont posé cette question. C'est une préoccupation que partagent un grand nombre de mes collègues. Que doit faire une province pour obtenir une compensation lorsqu'elle décide de ne pas participer à un programme cofinancé?

What does compatible initiative mean? Let me give you a concrete example. One province decides to set up a child care tax credit while another prefers to establish a state-run system. Is this what is meant by compatible or does the concept go much further than this? Is it much less defined, or perhaps more ambiguous?

[Text]

Je vous pose cette question, monsieur le ministre. Je le fais, évidemment, dans un esprit de grande coopération avec vous et avec ce que nous voulons atteindre, c'est-à-dire le meilleur amendement possible à la Constitution. Amendement qui réponde, aussi, aux appréhensions des Canadiens et des Canadiennes, des québécois et des québécoises. Ce matin, c'est ma seule question, j'aimerais que vous me précisiez ce que vous voulez dire. Si une province décide de ne pas participer mais qu'elle réponde à ce critère: *that is compatible with the national objectives*? Qu'est-ce que cette province ne pourrait pas faire? Je comprends que la réponse peut être illimitée. Mais, qu'est-ce qu'une province doit faire pour prendre l'argent au lieu de participer à ce programme national.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, mon ami, M. Prud'homme, a posé sa question dans les deux langues. Puisqu'il est 13 heures,

I am inclined to take the line of least resistance and reply in English.

• 1305

Mr. Prud'homme: Sure, sure, of course. I believe strongly in both languages, including in Montreal and Quebec.

Senator Murray: Well, with regard to a *crédit d'impôt*, a tax credit in the field of child care, for example, would a tax credit be sufficient to allow the province to claim compensation from the federal government? The answer to that question is that it depends on what the national objectives were. If the national objective of the shared-cost program on child care were, let us say, to double the number of daycare spaces in the country, it is hard to see how a tax credit to parents would be compatible with that national objective.

What is an initiative? Well, an initiative is something less than a program; it is perhaps something less structured, something less formal than a program; and you will not be surprised to learn that after some discussion I have come armed with an example. These hypotheses are always dangerous and it is with some trepidation that I put it forward, but I shall anyway.

Supposing the federal government, with the national objective of reducing tuition fees at the universities, were to pay to each university student \$200 a year on condition that the provinces come up with \$200 a year also; you have a national objective and you have a shared-cost program. Supposing the Government of Prince Edward Island went to the university, UPEI, and said that they would increase financing so that they do not have to charge tuition fees at all. Our judgment is that the initiative—it is hardly a program—on the part of the Government of Prince Edward Island, assuming that tuition fees were eliminated at UPEI, would be compatible with the national objective and that the

[Translation]

This is the question I put to you, Mr. Minister. This is done, most obviously, in a spirit of co-operation and for the purpose of reaching our common goal, that is, to arrive at the best possible amendment to the Constitution, amendment that should also allay the fears of all Canadians and Quebecers. This is the only question I intend to ask this morning. I would like you to explain what you mean. If a province chooses not to participate but does carry on with something that is compatible with the national objectives, what kind of things would that province not be allowed to do? I realize that the list of things might go on forever. What would a province have to do to receive compensation if it chose not to participate in a national program?

Senator Murray: Mr. Chairman, my friend, Mr. Prud'homme, asked his question in both English and French. In view of the fact that it is already one o'clock in the afternoon,

je suis tenté de répondre dans la langue dans laquelle j'ai le moins de difficulté à m'exprimer, l'anglais.

M. Prud'homme: Comme vous voudrez. Je suis un fervent défenseur de l'usage des deux langues, et ce, autant à Montréal qu'à Québec.

Le sénateur Murray: Prenons le cas d'un *crédit d'impôt* au titre de la garde d'enfants, par exemple. Un *crédit d'impôt* serait-il suffisant pour permettre à la province de réclamer une compensation au gouvernement fédéral? Cela dépend des objectifs nationaux que l'on poursuit. Si l'objectif national du programme cofinancé concernant la garde des enfants était, dirons-nous, de multiplier par deux le nombre de places disponibles au Canada, je ne vois mal comment un *crédit d'impôt* destiné aux parents serait compatible avec cet objectif national.

Qu'est-ce qu'une initiative? Une initiative, c'est moins qu'un programme, c'est une activité peut-être moins structurée et moins formelle qu'un programme. Et je ne vous étonnerai pas si je vous dis qu'après les discussions que j'ai eues, je peux vous donner un exemple. Il est toujours dangereux de faire de telles hypothèses, et je dois avouer que cela me fait un peu peur. Mais je vais quand même vous donner mon exemple.

Supposons que le gouvernement fédéral, après s'être donné comme objectif national de réduire les frais de scolarité dans les universités, décide de donner 200 \$ par année à chaque étudiant, à la condition que les provinces en fassent autant. Nous avons donc un objectif national et un programme cofinancé. Supposons ensuite que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard propose à l'administration de son université d'augmenter le financement qui lui est accordé de manière à éliminer complètement les frais de scolarité. Nous considérons que l'initiative—car on ne peut qualifier ce geste de programme—du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, en supposant que les frais de scolarité

[Texte]

Government of Prince Edward Island would be entitled to compensation from the federal government.

Ms Jewett: An excellent example.

Senator Murray: I wanted to bring in Prince Edward Island because it is always put forward as if it were some villainous place or had a villainous government, which it certainly does not.

M. Prud'homme: Mais pourriez-vous appliquer cela. . . Mon collègue me souligne ici, la question qui revient tout le temps. . . J'essaie aujourd'hui d'être très positif, pas seulement aujourd'hui d'ailleurs, mais le *child care* c'est cela. . . Tout le monde parle du *child care*, des garderies. Comment appliqueriez-vous ici votre exemple?

Le sénateur Murray: Comment. . . ?

M. Prud'homme: Comment cela pourrait s'expliquer ou s'exprimer? Qu'est-ce qu'une province pourrait faire s'il y avait un programme national?

Le sénateur Murray: C'est beaucoup trop complexe pour hypothéquer tout cela ainsi! Tout dépend des objectifs nationaux décidés en première instance par le gouvernement du Canada et agréés par les gouvernements provinciaux. Pas ensemble?

M. Prud'homme: Pas ensemble?

I think you have touched a most sensitive point.

Le sénateur Murray: Non, la seule institution qui détient le pouvoir d'établir un programme national, c'est le Parlement du Canada. Evidemment il va falloir avoir beaucoup plus de négociations entre les deux ordres du gouvernement. Et ce serait prudent que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se mettent d'accord. . .

M. Prud'homme: Avant!

Le sénateur Murray: . . . avant, sur les objectifs nationaux du programme. Mais rappelez-vous qu'il s'agit d'un programme à frais partagés dans un champ de juridiction exclusivement provinciale.

M. Prud'homme: Eh bien, oui!

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Mr. Tupper.

[Traduction]

soient totalement éliminés, serait compatible avec l'objectif national et que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard aurait droit à une compensation de la part du gouvernement fédéral.

Mme Jewett: C'est un très bon exemple.

Le sénateur Murray: J'ai voulu utiliser l'Île-du-Prince-Édouard dans mon exemple parce qu'on en parle toujours en mauvais termes, comme d'un endroit où le gouvernement est mal intentionné, ce qui n'est sûrement pas le cas.

Mr. Prud'homme: But could this be applied. . . My colleague has brought up a subject that always seems to crop up. . . I am trying to be very positive today, not only today, as a matter of fact. But the subject of child care is on everyone's lips. How would your example apply in this case?

Senator Murray: How. . . ?

Mr. Prud'homme: What kind of options would a province have if a national child care program were established?

Senator Murray: This subject is much too complex to be answered off the cuff! All would depend on the national objectives set by the federal government and agreed to by the provincial governments. Not altogether?

Mr. Prud'homme: Not altogether?

Vous avez touché là à un aspect très délicat de la question.

Senator Murray: No, the only institution that has the power to establish a national program is the Parliament of Canada. Obviously, extensive negotiations would have to take place between both levels of government. And it would be wiser if both the federal and provincial governments agreed. . .

Mr. Prud'homme: Beforehand.!

Senator Murray: . . . beforehand, on the program's national objectives. But do not forget that this is a shared-cost program in an area of exclusive provincial jurisdiction.

Mr. Prud'homme: Exactly.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Monsieur Tupper.

• 1310

Mr. Tupper: Thank you very much, Mr. Chairman. Mr. Minister, this is an historic morning for us, an opportunity for parliamentarians to finally have a dialogue and a debate about the national accord, one which I welcome and one which I think most of my constituents, Mr. Chairman and Senator, welcome. However, I think it is fair for me to point out that many Canadians and many constituents raised concerns about

M. Tupper: Merci beaucoup, monsieur le président. Monsieur le ministre, cette matinée est un moment historique pour nous, l'occasion pour des parlementaires d'avoir finalement un dialogue sur l'accord national, débat dont je me réjouis comme, je le crois, la plupart de mes mandants, monsieur le président et sénateurs. Il est cependant juste de souligner que beaucoup de Canadiens et beaucoup de d'électeurs ont exprimé des réserves à

[Text]

the accord and if I tried to generalize about those concerns, I think they would have fallen into three categories.

In the spring of 1987 there was a great deal of concern about the speed with which this process was taking place and the lack of opportunity for Canadians to be part of that debate and part of that dialogue. There was concern about the spending formula and there was concern raised by my constituents about the amending formula. I was delighted, Senator, that you spent a fair amount of time this morning on the historical aspects of the accord, that in fact it did not take place overnight, that it was building for a long time intensively over two decades and more intensively over a two-year period.

Of course, I recognized a little bit about your background and you, being the student of history that you are in the province from which you have your heritage, if you look at the period there between 1855 and Confederation, the enormous debate that took place in that province about the protection of religious minorities and the enormous debate that took place about the protection of linguistic minorities in your province. As I recall, in the provincial election of 1863, one that our party was privileged to win, we campaigned on three things: one, the equality of the education bill that was introduced; two, the construction of the inter-colonial railway; and three, forming a federation of Atlantic provinces and the willingness to explore a national federation.

I think that Canada has a lot to learn from its history and, Senator Perrault, I think by the time that Mr. Laurier became Prime Minister of Canada, just about all of the problems that you have raised had been then raised as national problems. And so we have to move on.

But, Senator, relative to the spending power problem, the seventh clause in the amendment, how could you assure Canadians this morning—now this afternoon—that this clause will not weaken the federal government and will not allow a further balkanization of our country?

Senator Murray: Mr. Chairman, Mr. Tupper is much too modest to mention that it was, I presume, one of his ancestors—perhaps a remote ancestor—Sir Charles Tupper, who led Nova Scotia into Confederation at that time and indeed won the election of 1863. I will pass by quickly the fact that we lost the next one. Because of having brought Nova Scotia into Confederation, we fell victim to the first real separatist movement in the history of our country.

What assurances can I give to the committee or to Canadians with regard to the spending power? I think I should point out that, first of all, we are talking about matters that are within the exclusive jurisdiction of the provinces. Second, that the Constitutional Accord of 1987

[Translation]

l'égard de cet accord, réserves que je classerais dans trois catégories.

Au printemps de 1987, on s'inquiétait beaucoup de la rapidité avec laquelle le processus suivait son cours et du manque de possibilités offertes aux Canadiens de participer au débat et à une partie de ce dialogue. Mes mandants s'inquiétaient notamment de la formule de dépenses et de celle de modifications. J'ai été ravi, Sénateur, que vous ayez consacré un temps appréciable, ce matin, à l'histoire de l'accord, et que vous ayez montré qu'il ne s'était pas fait d'un jour à l'autre et qu'on s'y était préparé intensément pendant deux décennies et encore plus sur une période de deux ans.

Bien sûr, j'ai reconnu un peu de vos antécédents, et vous qui êtes un spécialiste de l'histoire dans la province où vous avez vos sources familiales, si vous considérez la période entre 1855 et la Confédération, vous reconnaîtrez l'immense débat qui s'est déroulé chez vous sur la protection des minorités religieuses et l'immense débat qui a porté sur la protection des minorités linguistiques de votre province. Si je me souviens bien, aux élections provinciales de 1863, que notre parti a eu le bonheur de gagner, notre campagne a porté sur trois points: premièrement, l'égalité dans le projet de loi sur l'éducation présenté à l'époque; deuxièmement, la construction du chemin de fer intercolonial; et troisièmement, la formation d'une fédération des provinces Atlantiques et le souci d'étudier les possibilités de création d'une fédération nationale.

Je crois que le Canada a beaucoup à apprendre de sa propre histoire et, sénateur Perrault, lorsque M. Laurier est devenu premier ministre du Canada, pratiquement tous les problèmes que vous avez soulevés avaient déjà été présentés comme des problèmes nationaux. Il faut donc poursuivre.

Cependant, Sénateur, en ce qui concerne le problème du pouvoir de dépenser, septième clause de la modification, comment pourriez-vous assurer aux Canadiens ce matin... Et maintenant cet après-midi... qu'elle n'affaiblira pas le gouvernement fédéral et ne permettra pas une balkanisation accrue de notre pays?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, M. Tupper est beaucoup trop modeste pour mentionner le fait que c'était un de ses ancêtres, je présume... Peut-être un parent très éloigné... Sir Charles Tupper, qui a entraîné la Nouvelle-Écosse dans la Confédération et qui a en fait remporté l'élection de 1863. Je passerai plus rapidement sur le fait que nous avons perdu la suivante. Comme c'est nous qui avons fait rentrer la Nouvelle-Écosse dans la Confédération, nous avons été victimes du premier véritable mouvement séparatiste dans l'histoire de notre pays.

Quelles assurances pouvez-vous donner au Comité et aux Canadiens en ce qui concerne le pouvoir de dépenser? Il convient, je crois, de souligner tout d'abord, que nous parlons de questions qui relèvent de la compétence exclusive des provinces. Deuxièmement, que

[Texte]

acknowledges in the Constitution for the first time the power of the federal Parliament to spend in areas of exclusive provincial jurisdiction. It does not enlarge that power or increase it or extend it, but it acknowledges the existence of that power.

Now then, it also provides that in respect of any national program from which a province wishes to opt out, the people of that province should not be penalized because their province does not wish to take advantage of that program. So compensation is paid to that province on condition, on condition, that the province implement a program or initiative that is compatible with the national objectives. And I must say that in that context, the fears that have been expressed about balkanization and so forth are vastly overdone. What we have done is civilize the use of the federal spending power. We have put a premium on negotiation and on consensus.

• 1315

It is true we are going to have to work harder, first of all on the national objectives with the provinces. We are going to have to get a much greater degree of understanding than we have had in some cases in the past as to what those programs involve and what the responsibilities are. But that is the way of federalism and it seems to me that it only enhances the federal nature of our country and will enable us to carry on programs with national objectives while respecting the diversity of the country and the different needs and circumstances that we all know vary so greatly from Cape Breton or Grand Falls in the east to Toronto or Moose Jaw or Vancouver in central Canada and the west.

I think I should also point out that this provision regarding the spending power, which is a provision regarding compensation, does not apply to existing programs; it does not apply to bilateral or regional programs that the federal government might bring in; it does not apply to programs in areas of mixed jurisdiction, such as agriculture, and it does not apply, as I said to Mr. O'Neil earlier, to unilateral payments by Ottawa to individuals, such as tax credits, deductions, or indeed payments to institutions for that matter.

So I think the assurances are pretty strong. I think the safeguards are pretty strong. I think the provisions that we are putting in enhance the federal nature of our country and do not weaken one iota, one iota, the capacity of the federal government to legislate and, in collaboration with the provinces, to meet national objectives through shared-cost programs.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. I would be very hard pressed not to recognize Mr. Layton, who has been here patiently all through the morning.

Mr. Layton, could I ask you if you wanted maybe in one minute to either ask a question or make a brief statement.

[Traduction]

l'accord constitutionnel de 1987 reconnaît pour la première fois dans la Constitution que le Parlement fédéral a le pouvoir de dépenser dans ces domaines. Il n'étend ni n'accroît ce pouvoir, mais en reconnaît l'existence.

Il prévoit d'autre part que lorsqu'une province désire ne pas participer à un programme national, les habitants de cette province ne doivent pas être pénalisés parce que celle-ci ne désire pas profiter du programme. Une compensation est donc accordée à la province à condition qu'elle lance un programme ou prenne une initiative compatible avec les objectifs nationaux. Et je dois dire à cet égard que les craintes qui se sont exprimées au sujet de la balkanisation, par exemple, sont grandement exagérées. Ce que nous avons fait, c'est de civiliser l'utilisation du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Nous avons privilégié la négociation et l'unanimité.

Certes, nous devons travailler plus ferme, et tout d'abord à la négociation des objectifs nationaux avec les provinces. Nous devons en venir à une bien meilleure compréhension que ce ne fut parfois le cas au sujet de ce que comporte ces programmes et des responsabilités qui s'y rattachent. Mais c'est cela le fédéralisme et il me semble que c'est tout simplement raffermir le caractère fédéral de notre pays et nous permettre d'appliquer des programmes comportant des objectifs nationaux tout en respectant la diversité du pays et la diversité des besoins et des situations qui, nous le savons tous, sont fort différents au Cap Breton ou à Grand Falls de ce qu'ils sont à Toronto, fort différents à Moose Jaw ou à Vancouver dans l'ouest, de ce qu'ils sont dans le centre du pays.

Je dois aussi signaler que cette disposition sur le pouvoir de dépenser, qui est une disposition relative à la compensation, ne s'applique pas aux programmes existants; elle ne s'applique pas aux programmes bilatéraux ou régionaux que le gouvernement fédéral pourrait créer; elle ne s'applique pas aux programmes où il y a compétence mixte, par exemple l'agriculture et elle ne s'applique pas non plus, comme je l'ai dit plus tôt à M. O'Neil, aux paiements unilatéraux qui sont faits par Ottawa aux individus, par exemple les crédits d'impôt, les deductions, ou même les paiements aux établissements.

On peut donc dire qu'il y a là de bonnes assurances, de très bonnes garanties. À mon avis, les dispositions nouvelles raffermissent le caractère fédéral de notre pays, sans affaiblir le moindre l'aptitude du gouvernement à légiférer et, en collaboration avec les provinces, à réaliser des objectifs nationaux par le moyen des programmes à frais partagés.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Il me faut absolument, maintenant, donner la parole à M. Layton, qui s'est montré si patient pendant toute la séance de ce matin.

Monsieur Layton, j'aimerais vous demander de prendre seulement une minute pour poser une question ou pour formuler un bref commentaire.

[Text]

Mr. Layton: Thank you, Mr. Chairman. I am happy to share this particular morning with your committee and my colleagues. I think if there was one question I would want to pose to our special witness at this opening session, Senator Murray, it would be on behalf of the community which I am very much a part of, the anglophone or English-speaking community of Quebec. I notice that in the presentations the Senator has made he uses the word "protecting" more often than I have heard it used prior to this morning. Is there a relationship between the word protecting of the rights of minorities related specifically to preservation? Is there a reason for this combination of words?

Senator Murray: Mr. Chairman,
dans la version française, on parle de «protéger».
And in the English version one speaks of preserving.

Mr. Layton: Preserving. All right.

Mr. Chairman, I will be looking forward to future sessions with the committee. I know you have allowed the time to go as long as you have. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Ladies and gentlemen, on your behalf I would like to thank Senator Murray for a very, very long session. We really appreciate your attendance and we look forward to seeing you again at the end of the proceedings.

Senator Murray: Mr. Chairman, I thank you and the members of the committee and I assure you that I and/or my officials are at the disposition of the committee at any time.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much.

We stand adjourned until 3 p.m. in this room.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1455

Le coprésident (le sénateur Tremblay): À l'ordre. Sauf erreur, si j'ai bien regardé l'horloge qui gouvernera nos délibérations de cet après-midi, il est 15 heures. Je dois donc déclarer la séance est ouverte.

Nous avons l'honneur de recevoir, cet après-midi, en plus du ministre lui-même qui est venu nous voir ce matin, le premier témoin M. Beaudoin, dont la réputation est très bien établie et très bien connue.

Nous aurons peut-être un problème de temps. L'horaire prévoyait une heure pour cette rencontre avec Me Beaudoin. Je lui demande de ne pas faire une présentation trop élaborée. Comme je le disais il y a un instant, sa réputation de constitutionnaliste est déjà bien établie et bien connue. Toutefois, je voudrais mentionner quelque chose qui me touche peut-être plus personnellement. Il a commencé à pratiquer le droit à Montréal avec maître Paul Gérin-Lajoie. Me Gérin-Lajoie, notamment, a été un personnage d'une importance considérable en matière constitutionnelle. Sa

[Translation]

M. Layton: Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux de passer cette matinée avec les membres de votre Comité et avec mes collègues. Il y a une question que j'aimerais peut-être poser à notre témoin spécial de cette séance d'ouverture. Sénateur Murray, ce serait au nom de la communauté dont je fais partie, la communauté anglophone du Québec. Je constate que le sénateur utilise plus souvent le mot «protéger» que je n'ai entendu ce mot avant ce matin. Y a-t-il un lien entre le mot «protéger» et la question de la préservation lorsqu'il s'agit des droits des minorités? Y a-t-il une raison particulière à ce choix de mots?

Le sénateur Murray: Monsieur le président,
In the French version, the word used is *protéger*.
Et dans la version anglaise, on parle de *preserving*.

M. Layton: *Preserving*. D'accord.

Monsieur le président, je suivrai avec plaisir les séances futures de votre Comité. Je sais que vous avez accordé tout le temps que vous pouviez. Merci beaucoup.

Le coprésident (M. Speyer): Mesdames et messieurs, en votre nom j'aimerais remercier le sénateur Murray d'avoir participé à cette très, très longue séance. Nous vous savons gré de votre présence et nous espérons vous revoir à la fin des travaux.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je vous remercie et je remercie les membres du Comité et je vous assure que, mes collaborateurs et moi, nous serons à la disposition de votre Comité selon votre bon plaisir.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup.

La séance est levée. Elle reprendra ici à 15 heures.

AFTERNOON SITTING

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Order, please. Unless I am mistaken, according to the clock that will time our discussions this afternoon, it is three o'clock. I will therefore call this meeting to order.

This morning, the Minister himself appeared before this committee and we are no less honoured this afternoon to welcome our first witness, Mr. Beaudoin, whose reputation is very well established and well known.

Time might be a problem this afternoon. One hour had been set aside for our discussion with Mr. Beaudoin. I will ask him to try to be brief. As I mentioned a moment ago, his reputation as an expert on constitutional matters is well established and well known. I would like to mention something that perhaps impresses me a little more personally. Mr. Beaudoin began to practice law in Montreal with Mr. Gérin-Lajoie who, amongst other things, played a very important role in constitutional matters. His thesis, which he wrote in England, dealt with the constitutional amendment in Canada.

[Texte]

thèse, écrite en Angleterre, a porté sur *the constitutional amendment in Canada*.

[Traduction]

• 1500

Ceci dit, à propos de Gérin-Lajoie, ce que je me suis permis de mentionner en passant... Depuis ses débuts maître Beaudoin a publié beaucoup d'ouvrages. Si je ne me trompe pas, le dernier a été lancé ce matin même, à Montréal. Cet ouvrage rassemble certaines des présentations les plus importantes faites à l'Assemblée nationale du Québec à l'occasion des travaux de la Commission sur l'accord de 1987.

Me Beaudoin est membre de la Société royale du Canada... J'écourte cette présentation pour garder le plus de temps possible pour notre dialogue.

Je me permets cependant d'attirer l'attention des membres du Comité, et peut-être aussi celle de maître Beaudoin, sur le fait que j'aurai malheureusement à maintenir une rigoureuse discipline quant au temps que pourront durer les interventions, les questions et les réponses.

Cela dit, j'invite maintenant maître Beaudoin à commencer sa présentation, le dialogue s'amorcera par la suite. Maître Beaudoin.

Maître Gérard Beaudoin (professeur de droit constitutionnel, Université d'Ottawa): Merci, monsieur le président, messieurs les présidents, mesdames, messieurs et membres du Comité mixte. C'est un honneur pour moi que de comparaître devant vous. J'ai eu l'occasion de comparaître devant le Comité de l'Assemblée nationale à Québec. Je considère comme un très grand honneur d'être appelé à comparaître devant ce Comité mixte, au Parlement canadien.

Je ne représente que moi-même comme professeur de droit constitutionnel. Je n'ai pas été membre des équipes de négociations fédérales ou provinciales dans ce débat, mais je vous dis tout de suite que ce débat me passionne depuis fort longtemps. J'ai consacré beaucoup de temps aux questions constitutionnelles impliquées dans cet accord.

Puisqu'il y a très peu de temps à ma disposition, je ne lirai pas les 31 pages de ce mémoire. Je résumerai surtout deux points particuliers sans négliger les autres. Mais je commencerai par ces deux points: le *spending power* et la société distincte. Bien sûr, je dirai aussi un mot des autres domaines.

Le *spending power* est un pouvoir qui n'est pas prévu dans la Constitution. Mais dès 1868, à Londres, on en reconnaissait l'existence. Le Conseil privé a déclaré qu'il existait en 1937. Le juge en chef Laskin, dans une décision de 1978 dont j'ai des extraits ici, a consacré l'existence de ce pouvoir. Ce pouvoir existe bel et bien, et aucune province n'a jamais contesté devant la Cour suprême l'existence de ce pouvoir.

In other words, the federal spending powers enable the federal government to spend money in provincial fields, but do not enable the Parliament of Canada to legislate in

I just wanted to mention this in passing. Since the beginning of his career, Mr. Beaudoin has written a good number of books and unless I am mistaken, his most recent book was released this morning in Montreal. In this book, he has gathered together some of the most important briefs presented to the Quebec National Assembly when the Commission met to discuss the 1987 Accord.

Mr. Beaudoin is a member of the Royal Society of Canada... I will keep this short so that we will have as much time as possible with our witness.

I would, however, like to advise the committee members, as well as Mr. Beaudoin, that, unfortunately, I will have to be very strict as far as the time allocated for speeches, questions and answers is concerned.

I will now invite Mr. Beaudoin to make his presentation. The question and answer period will follow. Mr. Beaudoin.

Professor Gérard Beaudoin (Constitutional Law, Ottawa University): Thank you, Messrs. joint chairmen, ladies, gentlemen and members of the joint committee. I am honoured to appear before you. I had the opportunity to appear before the Quebec National Assembly's committee, and I consider it a great honour to appear before this parliamentary joint committee.

I am speaking on my own behalf, as a professor of constitutional law. I was not a member of the federal or provincial negotiating teams involved in this debate, but I must say, at the outset, that I have been extremely interested in this subject for quite some time now. I have spent a lot of time studying the constitutional questions involved in this Accord.

Since I have very little time, I will not read my 31-page brief. I would like to discuss two points in particular: spending power and the concept of a distinct society. I will, however, touch upon the other aspects of the Accord.

Spending power is a power that is not included in the Constitution. But it was recognized as a reality as early as 1868, in London. In 1937, the Privy Council declared it existed. Chief Justice Laskin, in a decision he handed down in 1978, of which I have some excerpts here, confirmed the existence of this power. This power does, in fact, exist, and the fact of its existence has never been challenged by any province before the Supreme Court.

Autrement dit, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral lui permet d'affecter de l'argent à des secteurs provinciaux, mais ne permet pas au

[Text]

relation to provincial domains. Chief Justice Laskin, in 1978, referred to that principle with approval. Their spending power exists and must remain. It has given birth to the principle of equalization payment and is of great interest to all Canadians.

[Translation]

Parlement du Canada de légiférer dans des domaines de compétence provinciale. En 1978, le juge en chef Laskin d'ailleurs approuvé ce principe. Le pouvoir de dépenser du gouvernement existe et doit demeurer intact. Il a donné naissance au principe des paiements de péréquation et présente un très grand intérêt pour tous les Canadiens.

• 1505

Le Québec a toujours rêvé, du moins depuis longtemps, d'apporter des paramètres au pouvoir fédéral de dépenser. Et le gouvernement canadien lui-même, à partir des années 1968 et des années qui ont suivi, a essayé lui aussi de proposer des paramètres. Donc, sur ce plan-là, rien n'est nouveau. Le pouvoir de dépenser existe donc et j'ai du mal à comprendre pourquoi, en certains milieux, on s'inquiète à ce point d'un droit de retrait qui serait inscrit dans le pouvoir de dépenser. Parce que, après tout, on constitutionnalise le droit de retrait, on constitutionnalise l'existence d'un pouvoir de dépenser et on a ajouté une clause de sauvegarde à l'article 106a).

Donc, comme le prévoit l'Accord du Lac Meech, pour que le pouvoir de dépenser puisse donner lieu à un retrait possible, il faut quatre conditions: il faut que le programme soit nouveau; il faut qu'il soit dans un domaine strictement provincial, ce qu'on oublie beaucoup parce que beaucoup de domaines ne sont pas strictement provinciaux; il y a des domaines concurrents et il y a des domaines fédéraux; troisièmement, il faut que ce soit dans un programme à frais partagés; et enfin, il faut que ce soit un programme national.

Eh bien, ceci permet au fédéral, s'il le désire, de dépenser comme il le veut dans des domaines qui ne sont pas exclusivement provinciaux. Il peut dépenser comme il le veut dans des domaines qui sont même provinciaux si les programmes ne sont pas à frais partagés.

Alors, je crois qu'il est normal, dans une fédération, que l'on respecte le partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement et que, si l'autorité centrale dépense des sommes d'argent dans des domaines exclusivement provinciaux, avec la participation des provinces sur le plan financier, il est, je crois, normal que ce pouvoir puisse donner lieu à un droit de retrait.

Ne mettre aucune limite au pouvoir fédéral de dépenser, lorsqu'il s'agit d'un programme à frais partagés dans des domaines exclusivement provinciaux, m'apparaît aller à l'encontre de la théorie du fédéralisme. Le pouvoir de dépenser, je le répète, est excellent. Il est au Canada pour durer. Cependant, il faut parfois amender la Constitution. On l'a fait en 1940, lors de l'assurance-chômage, pour donner compétence à l'autorité fédérale, et ce avec raison d'ailleurs. On l'a fait en 1951 et en 1964 pour les pensions de vieillesse. Peut-être, mais sûrement qu'un jour on sera obligé de le faire pour d'autres matières sociales.

Le pouvoir de dépenser n'a pas pour but de remplacer les amendements constitutionnels mais le pouvoir de dépenser a pour but de donner une très grande souplesse

Quebec has always, or at least for some time now, dreamed of establishing ground rules that would govern the federal government's spending power. And, as of 1968, and in the following years, the Canadian government itself also tried to propose ground rules. There is nothing new about this. Spending power does, therefore, exist and I fail to understand why some people are so worried about having a province's right not to participate in a program included in the section dealing with the spending power. After all, the right not to participate and the existence of the spending power will be constitutionalized and a safeguard provision will be added to section 106(a).

Therefore, as provided for in the Meech Lake agreement, in order for it to be possible not to participate in a program, four conditions must be met: The program must be new; it must be strictly within provincial jurisdiction—something that is often overlooked, because a lot of fields are not strictly... provincial jurisdiction: there are concurrent fields and there are federal fields; the program must also be a shared-cost program; and finally, it must be national in scope.

This allows the federal government, if it so desires, to spend freely in areas that are not of exclusive provincial jurisdiction. It can also do so in areas of provincial jurisdiction if the programs are not shared-cost programs.

I think that it is normal, within a confederation, to respect the distribution of powers between both orders of government, and I also think it is normal that, if the central government spends money in areas that are of exclusive provincial jurisdiction, with financial involvement on the part of the provinces, these provinces be given the right not to participate.

Not to limit federal spending power, particularly when dealing with a shared-cost program that is in an area of exclusive provincial jurisdiction, would be contrary to the very theory of federalism. The spending power, again, is an excellent thing. It is here to stay. However, the Constitution must sometimes be amended. This was done in 1940, in order to give the federal government jurisdiction over unemployment insurance, and rightly so. It was done again in 1951 and in 1964 for old age security. And the Constitution will surely have to be amended again to deal with other social matters.

The purpose of the spending power is not to replace constitutional amendments, but rather to give more flexibility to Canada, its government and provincial

[Texte]

au Canada, au gouvernement et aux provinces, quand les provinces et le fédéral sont d'accord et unissent leurs efforts pour un programme. Je pourrai revenir sur la question bien sûr.

Le deuxième point qui est très controversé, c'est probablement la société distincte. Eh bien, je dis tout de suite que le libellé de l'article 2 a été modifié considérablement, du moins a été modifié lors des Accords Langevin, le 3 juin. D'abord, on revient au concept de Canadiens d'expression française et d'expression anglaise, ce qui est très bien, et on ajoute une clause de sauvegarde qui dit que la société distincte ne change pas le partage des compétences.

• 1510

L'accord du Lac Meech donne-t-il au plan de la société distincte au Québec des compétences nouvelles que les autres provinces n'ont pas au niveau du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif? Là est l'une des questions principales. À mon avis, pour plusieurs juristes dont je suis, la déclaration de la société distincte ne modifie pas le partage des compétences non plus que la Charte canadienne des droits et libertés. C'est une règle d'interprétation expresse, importante, mais une règle qui ne change pas matériellement le partage des pouvoirs et la Charte canadienne des droits et libertés. Cependant, elle peut, comme toute règle, en certain cas, notamment sous l'article 1 de la Charte et dans une zone grise du partage des compétences, faire pencher la balance d'un côté comme de l'autre.

I say now that in my opinion it is an express rule of interpretation. It is important. It is fundamental. It may influence the interpretation of the courts under section 1 of the Charter or the interpretation of the division of powers, but it is not more than that and it is not less than that. It is a rule of interpretation, and later on I will come back to the famous section 16 that you discussed this morning.

In my view, it does not alter materially the division of powers and the Charter of Rights. The safeguard clause in 2.4 indicates clearly that the division of powers between Ottawa and the provinces is not affected in principle. But I repeat: as a rule of interpretation it has an influence on section 1 of the Charter and it may in some grey areas, like many other rules of interpretation with which lawyers are very familiar, influence the court one way or the other; but it does not change the division of power, and this to me is fundamental.

On peut peut-être faire ici un parallèle avec l'article 27 de la déclaration de la Charte canadienne des droits et libertés. Nous savons que l'article 27 a été ajouté en novembre 1982 pour protéger l'héritage culturel des Canadiens et des multiculturels. La clause a été enchâssée dans la Constitution canadienne et la Cour suprême du Canada dans des arrêts récents dont *Big M* *Drug Mart* et plusieurs autres, a dit très clairement que c'est un point

[Traduction]

governments, especially when the provinces and the federal government agree and join forces for a given program. I will be happy to come back to this point later.

The second issue that has given rise to much controversy is the concept of a distinct society. I would like to say, at the outset, that the wording of section 2 was modified quite a bit, or at least somewhat, in the Langevin Accord of June 3. First of all, the concept of English and French-speaking Canadians has been picked up again, which is excellent, and a safeguard provision has been added that states that the recognition of a distinct society does not, in any way, change the distribution of powers.

Does the Meech Lake Agreement, inasmuch as the concept of a distinct society is concerned, give the Province of Quebec legislative or executive powers that it does not give the other provinces? This is one of the main concerns. In my opinion, as in the opinion of a good number of lawyers, the recognition of a distinct society does not change the distribution of powers anymore than it does the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is an explicit and important interpretative clause but it does not change the distribution of powers or the Canadian Charter of Rights and Freedoms. But it can, in certain cases, in particular under section 1 of the Charter and in grey areas concerning the distribution of powers, give more weight to certain arguments.

Selon moi, c'est une règle d'interprétation expresse, importante, fondamentale. Elle peut influencer sur l'interprétation des tribunaux en fonction de l'article 1 de la charte ou sur l'interprétation du partage des pouvoirs, mais c'est tout. C'est une règle d'interprétation, et plus tard, je reviendrai à l'article 16 dont vous avez discuté ce matin.

C'est une règle qui, selon moi, ne change pas matériellement le partage des pouvoirs et la Charte canadienne des droits et libertés. La clause de protection, en 2.4, indique clairement que le partage des pouvoirs entre Ottawa et les provinces n'est pas touché, en principe. Mais je répète qu'en tant que règle d'interprétation, elle influe sur l'article 1 de la charte et elle peut, dans certaines zones grises, comme bien d'autres règles d'interprétation que connaissent très bien les avocats, faire pencher la décision du tribunal d'un côté comme de l'autre; mais elle ne modifie en rien le partage des pouvoirs, ce qui, pour moi, est fondamental.

It might be appropriate, here, to draw a parallel with section 27 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We all know that section 27 was added in November of 1982 in order to protect the cultural heritage of Canadians and multicultural people. The clause has been entrenched in the Canadian Constitution, and the Supreme Court of Canada clearly stated, in recent decisions, amongst others, its decision concerning the Big

[Text]

d'appui, c'est une règle qui doit être prise en considération.

On peut faire beaucoup de parallèles entre la société distincte d'un côté et à l'article 2, et la déclaration de multiculturalisme à l'article 27. Les deux ont un libellé qui se ressemble beaucoup. Les deux sont des règles d'interprétation. Les deux ne changent pas le partage des pouvoirs ni la Charte, mais les deux influencent l'article 1 de la Charte et aussi peut-être dans une certaine mesure d'autres parties de la Constitution.

Le Québec est-il une société distincte? Je crois que oui. Une colonie britannique qui en 1774 obtient le droit d'avoir ses lois civiles françaises en plein cœur de l'Empire britannique, si ce n'est pas distinct, je me demande ce que c'est. Je pense que le fait d'avoir une majorité francophone, le fait d'avoir un code civil différent autorisé par le législateur impérial, le fait d'avoir une culture différente donne à cette province un caractère distinct.

Et il ne faut pas oublier que c'est le Québec en général qui est distinct. Ce n'est pas seulement les francophones, c'est les allophones, les anglophones, etc. C'est un concept de société. Ce n'est pas nouveau dans la Constitution canadienne, comme je le dis dans ma présentation.

• 1515

Voilà pour les deux points principaux. Je glisse très rapidement sur la question de centralisation et de décentralisation comme je l'explique dans mon mémoire. Dans toutes les fédérations, il y a toujours eu des esprits très brillants, très supérieurs, qui ont parlé les uns pour la centralisation, les autres pour la décentralisation. On pourrait citer Jefferson et Hamilton aux États-Unis et on pourrait en citer d'autres en Suisse, etc. Ce n'est pas nouveau. C'est la même chose au Canada.

Enfin, si on me le permet, peut-être un mot ou deux sur la Cour suprême. Eh bien, la Cour suprême! En résumé, tout le monde est bien d'accord qu'on doit en constater l'existence dans la Constitution. Tout le monde est bien d'accord qu'on doit avoir une garantie pour les trois juges québécois. Le point qui est en litige, c'est la question de nomination des juges. Dans toutes les fédérations, les deux ordres de gouvernements concourent à la nomination des juges. Le Canada avait un processus unilatéral depuis 1867. Tous les gouvernements, de quelle que couleur qu'ils soient, ont proposé des amendements à la façon de nommer les juges de la Cour suprême. La formule actuelle en est une parmi d'autres. On a parlé d'impasse s'il n'y a pas entente entre le premier ministre du Canada et le premier ministre de la province. Encore là, on pourrait épiloguer longtemps sur cette possibilité. En 1971, dans la Charte de Victoria, on prévoyait un mécanisme intéressant mais assez complexe, mais intéressant et qui peut tout de même donner le dernier mot à une personne qui n'est pas élue, alors que là, l'impasse va finir par être dénouée par deux personnes qui sont élues. Alors un système vaut peut-être l'autre. Les deux ont leurs inconvénients. Il n'y a pas de régime parfait.

[Translation]

M Drug Mart, that it is a rule that must be taken into consideration.

Many parallels can therefore be drawn between the concept of a distinct society and section 2, as well as between multiculturalism and section 27. The wording in both cases is quite similar and both are rules of interpretation. Neither of them alter the division of power or the Charter, but both influence section 1 of the Charter and, up to a certain point, some parts of the Constitution.

Is Quebec a distinct society? I think it is. If a British colony, in 1774, is authorized to use civil law in the heart of the British Empire, is not distinct, then I wonder what is. The fact that Quebec has a French-speaking majority, that it uses a different civil code with the blessing of the imperial legislature, that it has a different culture, gives it a distinct character.

One must not forget that it is the province in general that is distinct. Not only its French-speaking people, but also its English and foreign-speaking people. It is a societal concept. As I say in my brief, this is not new to the Canadian Constitution.

These were the two main issues I wanted to bring up. I will briefly discuss centralization and decentralization. All federations have been graced by the presence of brilliant people, some of whom have spoken out in favour of centralization, others in favour of decentralization. Jefferson and Hamilton are two examples in the United States and I could name others in Switzerland, and elsewhere. This is not new. And the situation is the same here, in Canada.

I would like to add a few words concerning the Supreme Court. Everyone agrees that the existence of the Supreme Court should clearly be provided for in the Constitution. Everyone also agrees that a provision should be added concerning the three judges to be appointed from Quebec. The problem concerns the appointment of judges. In all other federations, both orders of government act together to appoint judges. Canada has had a unilateral procedure since 1867. And all the governments that have come to power since then, of whatever political stripe, have suggested modifications to the way in which we appoint judges to the Supreme Court. This new formula is one amongst many. It has been suggested that things would come to a deadlock if the Prime Minister of Canada and the premier of a province were unable to agree. But we could argue a long time about such an eventuality. In 1971, an interesting but complex mechanism had been provided for in the Victoria Charter. This mechanism would have had a non-elected person make the final decision, whereas now it will be the responsibility of two elected people. One system might be as good as the other. Both have their disadvantages. No system can be perfect.

[Texte]

Aux Etats-Unis, il y a participation des deux par le truchement du Sénat, et il y a eu au moins vingt nominations de présidents des Etats-Unis qui ont été rejetées par le Sénat, donc le double veto, c'est quelque chose qui donne des résultats et je pense que le système peut se justifier.

Et il demeure la question de la formule d'amendement. Bien sûr que la formule d'amendement s'alourdit. Maintenant il faut dire ceci: la représentation par la population est fondamentale dans notre régime. La création d'une nouvelle province, le rattachement des provinces c'est évidemment une question très importante aussi, surtout pour le jeu de la formule d'amendement. Il est indéniable que la formule s'alourdit, mais la formule de base demeure toujours sept provinces avec 50 p. 100 de la population.

Alors peut-être, messieurs les présidents, que je pourrais arrêter ici, quitte évidemment à répondre dans la langue où on s'adressera à moi aux questions, au meilleur de ma connaissance parce que, que voulez-vous, je ne peux faire qu'un résumé extrêmement rapide des 31 pages que j'ai écrites sur la question.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci bien, maître Beaudoin. Je vous remercie, très sincèrement, en tant que responsable du déroulement de la séance, d'avoir respecté avec un si fidèle scrupule les contraintes de temps dans lesquelles nous sommes tenus.

Je me permettrai avant de passer la parole à l'un des membres du Comité de souligner, comme maître Beaudoin vient de le faire d'ailleurs, qu'il a écourté considérablement le texte qu'il avait préparé à notre intention pour les fins de cette séance de l'après-midi. Aussi si quelqu'un voulait proposer pour que ce soit joint à nos documents que le texte intégral de sa présentation écrite soit versé à nos dossiers, je pense que la chose serait bienvenue.

La motion est adoptée.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): D'accord. Ainsi, maître Beaudoin, toutes vos idées seront au moins versées à nos archives et à nos délibérations.

• 1520

Cela étant dit, je crois que M. Kaplan est le premier à intervenir et qu'il serait suivi de M. Ouellet si, et je le rappelle, M. Ouellet peut se loger dans la limite des 12 minutes convenues entre les membres du Comité.

M. Kaplan: Maître Beaudoin, nous n'avons que 12 minutes entre nous deux et j'aimerais poser des questions sur deux sujets différents et après, mon collègue, M. Ouellet, utilisera le reste de notre temps.

Ce sont deux sujets, le pouvoir de dépenser et la société distincte, sur lesquels je veux poser mes questions. À la question de la société distincte, il y a des suggestions ou des craintes que, si on plante dans notre Constitution l'Accord du Lac Meech, qu'après, disons, 10 ans ou 20 ans, on aura une inégalité entre les provinces, c'est-à-dire que le Québec pourrait avoir des pouvoirs plus larges que

[Traduction]

In the United States, both orders of government participate through the Senate, and at least 20 appointments made by the president of the United States have been rejected by the Senate. This double veto is therefore effective, and I think this system can be justified.

And finally, the amending formula. There is no doubt that the amending formula is now more cumbersome. But it should be said that representation by population is a fundamental principle of our system. The creation of new provinces and their inclusion in our federation are obviously very important issues, especially in terms of the amending formula. Although it is true that the amending formula has become more cumbersome, it should be remembered that the basic requirement of seven provinces representing 50% of the population remains.

I will stop here but will be glad to answer, in either French or in English, and to the best of my knowledge, any questions you might have. After all, I can only briefly summarize the 31 pages I have written on the subject.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you, Mr. Beaudoin. I am very grateful to you for having so scrupulously respected the time you were allotted.

Before giving the floor to one of the committee members, I would like to draw your attention to the fact that Mr. Beaudoin presented a considerably shortened version of the brief he has prepared. I think it would be a good idea that someone present a motion to the effect that his brief be added to today's session.

The motion is carried.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Fine. This way, Mr. Beaudoin, your ideas will at least be added to our archives and our discussions.

Having said that, I believe Mr. Kaplan is first and that he will be followed by Mr. Ouellet if, I would like to remind him, he is able to accommodate himself with the 12-minute limit agreed to by committee members.

Mr. Kaplan: Mr. Beaudoin, we only have 12 minutes between the two of us and I have questions to ask on two different subjects. After that, my colleague, Mr. Ouellet, will use whatever time we have left.

My questions concern the spending power and the concept of a distinct society. As for the question of a distinct society, it has been suggested that if the Meech Lake Agreement becomes part of our Constitution, 10 or 20 years down the road, there will no longer be equality between the provinces, that Quebec will perhaps have greater powers than do the other provinces. You discussed

[Text]

les pouvoirs des autres provinces. Et vous avez parlé de cela dans votre mémoire et dans votre témoignage, mais j'aimerais juste vous poser la question pour avoir la réaction que vous avez à ces craintes qui ont été avancées.

Me Beaudoin: Ma thèse est celle-ci: eu égard à la clause de sauvegarde à deux paragraphes 4, eu égard au fait qu'on a employé le mot «rôle» et non pas le mot «pouvoir de légiférer», et eu égard au fait que dans la note marginale on dit «règle d'interprétation», j'arrive à la conclusion que le concept de la dualité linguistique et le concept de la société distincte, qui font partie d'un seul et même article et qui ont, je le répète, une certaine parenté avec l'article 27 de la Charte, j'arrive à la conclusion, dis-je, que ceci n'est pas attributif de pouvoirs législatifs.

Vous allez me dire que c'est une règle d'interprétation importante. La Constitution du Canada est remplie de règles d'interprétation importantes. Ce n'est pas la première fois, ce n'est surtout pas la dernière. On a une clause nonobstant—je dirai tout à l'heure ce que je pense des clauses nonobstant, des fois c'est bon, des fois c'est très mauvais—mais cette fois-là, je pense qu'elle est très bonne. Elle a été voulue par les 11 et je pense qu'elle se défend. On a dit: cela ne changera pas le partage des compétences, cela va changer les règles d'interprétation.

Si le constituant avait voulu donner à une province des pouvoirs additionnels sur le plan législatif et au gouvernement des pouvoirs additionnels sur le plan exécutif, il l'aurait dit. Il ne l'a pas dit, il a même mis une clause de sauvegarde.

Ecoutez, moi j'arrive à la conclusion que ce n'est pas attributif de compétences. Vous allez me dire: oui, mais il y en a qui pensent autrement. Eh bien oui, il y en a qui pensent autrement mais que voulez-vous, le constituant dit le mot «rôle». Et le mot «rôle». . . d'après moi, un Parlement qui a un rôle, bien c'est un rôle à l'intérieur du partage qu'il a, ce n'est pas un rôle additionnel comme tel. On lui dit: vous allez promouvoir le bilinguisme, vous allez promouvoir la société distincte. Oui, mais cela ne change pas 91 et 92. Il faut qu'il le fasse à l'intérieur de 91 et 92. C'est cela qu'on oublie.

Je pense—enfin c'est ma thèse, personne n'est infallible—que, à cause du mot «rôle» qui apparaît et pour la dualité et pour la société distincte, il me faut arriver à la conclusion qu'il n'y a pas compétence nouvelle sur le plan législatif, et même exécutif. Si on avait le mot «engage», là ce serait une autre affaire. Mais attention, il y a une différence entre les Accords du Lac Meech et l'entente juridique de l'Edifice Langevin; il ne faut pas oublier cela. Les gens ont travaillé pendant un mois, et travaillé sur des formules; je suis bien obligé d'admettre qu'il y a au moins quatre ou cinq clauses dérogoratoires qui n'étaient pas dans l'Accord du Lac Meech et qui sont dans les Accords Langevin. Je suis bien obligé d'admettre qu'il y a des choses qui ont été précisées pour le mieux. Quelques-unes sont peut-être encore un peu ambiguës mais cela est peut-être une autre histoire.

[Translation]

this in your brief and mentioned it in your presentation, but I would like to know what your reaction is to these concerns that have been raised.

Professor Beaudoin: My theory is as follows: Considering the safeguard provision included in section 2.4, considering the fact that the expression "role" was used and not "power to legislate" and, considering the fact that "rule of interpretation" is written in the margin, I have arrived at the conclusion that the concepts of linguistic duality and a distinct society, which are part and parcel of the same section and, I repeat, are in a way related to section 27 of the Charter, do not attribute legislative powers.

You will say that it is an important rule of interpretation. The Canadian Constitution is full of important rules of interpretation. This is not the first, and it certainly will not be the last. A notwithstanding clause has been included—I will tell you a little later what I think of notwithstanding clauses, sometimes they are good, but sometimes they lead to disaster—but in this case, I think it is quite useful. All 11 agreed to it and I think it is justified. They said: It will not change the distribution of powers, it will change the rules of interpretation.

If the parties had wanted to give a province additional legislative powers and the government additional executive powers, they would have said so. But they did not, they even added a safeguard provision.

I feel it does not attribute any powers. You will say that others do not share this opinion. True, some have a different opinion but what can I say, the word "role" was used. In my opinion, a Parliament that has a role has a role within the boundaries that have already been set, not an additional role. It has been told to promote bilingualism, to promote the concept of a distinct society. But this does not change sections 91 and 92. It has to promote these things, but within the scope established in sections 91 and 92; that is what we forget to mention.

I feel—this is my opinion, no one is infallible—because the word "role" was used for both concepts, duality and a distinct society, I feel it can only mean that no new powers have been added at either the legislative or the executive levels. If the concept of a commitment had been used, it would be a different story. But we must not forget that there are differences between the Meech Lake Agreement and the Langevin Accord. People worked on the wordings for a month and there are four or five dispensatory clauses in the Langevin Accord that were not in the Meech Lake Agreement. Some things were clarified, and it is for the better. Some things are perhaps still a little ambiguous but there may be a reason for that.

[Texte]

Mais enfin, pour la société distincte, cela m'apparaît clair, surtout si on compare avec l'article 27 de la Charte, qui n'est certainement pas attributif de compétences. Jamais le constituant de 1982 n'a pensé que l'article 27 était attributif de compétences. Je suis sûr que les juristes ont pensé que c'était une règle d'interprétation très importante. La Cour suprême y a fait référence trois fois. Elle va se référer aussi à la société distincte, mais comme règle d'interprétation.

• 1525

Mr. Kaplan: Thank you very much. I feel the shared-cost program language—and I am asking the question in English because I have only studied with care the English—is intentionally ambiguous in English. There is a discussion of a program or initiative. In order to get compensation without joining in the shared-cost program, a province has to provide a program or initiative that is compatible with the national objectives. To me that seems intentionally ambiguous, because one province can take a different interpretation from another. Do you feel that language is clear enough that a province would have to put something specific on the table to receive compensation—a program or initiative—and how would you determine the national objectives to see whether it complies? In other words, what does this language mean to you, as a constitutional expert?

Professor Beaudoin: The difficulty, in my opinion, does not lie with the words used. The difficulty is that the doctrine of the spending power is a jurisprudential creation of the courts. The spending power is the power for Ottawa to spend money in federal fields as well as in provincial fields. But that power stops somewhere. In doing that, the federal power cannot regulate provincial fields. You see, that is the difficulty.

Now, this was the case in 1937 before the Privy Council. This was the case in 1878, indirectly, in a case before our Supreme Court of Canada. Who is going to say what the meaning is, in the final analysis? It is the Supreme Court. Of course, people will say it gives tremendous power to the courts. Yes, this is what federalism is about. The division of power between Ottawa and the provinces has given rise to 120 cases in the Privy Council, more than 100 cases before the Supreme Court of Canada.

The expressions are not always precise, I might add, and cannot always be very precise. "Peace, order, and good government", "property and civil rights": they are not very precise. The courts have stated what they are.

It is the same thing with the word "compatible". "Compatible with national objectives may be, in a given case, something very vague. But we use the word "compatible" in many statutes and in many parts of the

[Traduction]

But I think that, as far as the concept of a distinct society is concerned, it is obvious, especially if it is taken in conjunction with section 27 of the Charter, that it does not attribute any powers. It never crossed the minds of the parties to the 1982 patriation that section 27 might confer powers. I am sure the lawyers considered it to be a very important rule of interpretation. The Supreme Court referred to it three times. It will also refer to the distinct society clause, but as a rule of interpretation.

M. Kaplan: Merci beaucoup. La formulation de l'article sur les programmes cofinancés—et si je pose la question en anglais, c'est que je n'ai examiné avec soin que la version anglaise—me paraît intentionnellement ambiguë en anglais. On y utilise les mots «programme» ou «mesure». Pour être en mesure d'obtenir une compensation lorsqu'elle décide de ne pas participer à un programme cofinancé, une province doit appliquer un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux. Cela me paraît intentionnellement ambigu, car une province peut avoir une interprétation différente d'une autre. Croyez-vous que cette formulation soit suffisamment claire pour qu'une province ait à proposer une mesure ou un programme précis pour recevoir une compensation, et comment définir les objectifs nationaux pour pouvoir déterminer si ce programme ou cette mesure est compatible? Autrement dit, que signifie pour vous cet article, en qualité de constitutionnaliste?

Me Beaudoin: Selon moi, ce n'est pas tellement aux mots utilisés que tient la difficulté. Elle réside davantage dans le fait que l'application du pouvoir de dépenser découle de la jurisprudence établie par les tribunaux. Le pouvoir de dépenser est le pouvoir du gouvernement fédéral de dépenser de l'argent dans des secteurs de compétence fédérale ainsi que dans des secteurs de compétence provinciale. Mais il y a une limite à ce pouvoir. Il ne permet pas au gouvernement fédéral de légiférer dans des domaines de compétence provinciale. Et c'est là la difficulté.

Le Conseil privé a été saisi de cette question en 1937, ainsi que la Cour suprême, indirectement, en 1878. À qui reviendra-t-il de trancher, en bout de course, sur la signification réelle d'un mot ou d'une expression? À la Cour suprême. Certains diront, bien sûr, que c'est donner énormément de pouvoirs aux tribunaux. Oui, c'est vrai. Et c'est ce que veut le fédéralisme. Le partage des pouvoirs entre Ottawa et les provinces a fait l'objet de 120 plaintes auprès du Conseil privé et de plus de 100 causes devant la Cour suprême du Canada.

Les expressions ne sont pas toujours précises, et elles ne peuvent pas toujours être précises, devrais-je ajouter. «Paix, ordre et bon gouvernement», «droits à la propriété et droits civils» ne sont pas des expressions très précises. Les tribunaux en ont précisé la signification.

Cela vaut aussi pour le mot «compatible». Dans certains contextes, il peut arriver que l'expression «compatible avec les objectifs nationaux» soit très vague. Mais «compatible» revient très souvent dans nos lois et

[Text]

Constitution. It is not the first time we have used that expression, "compatible".

You will say "objective" is less precise than "standard". I would say probably so. Less precise than "criteria". Probably so. "Compatible" is a legal term we use very often. I am not surprised by that.

In 1982 many expressions were vague. In section 40, for example, "education and other cultural matters": it is a vague expression. "Equalization payments", in section 36, is vague. The problem is that sometimes the constituent assembly cannot be too precise. Or perhaps the constituent assembly will not succeed if it is too precise; but that is another point. The constituent assembly cannot always be very precise. So in the final analysis, it will be up to the Supreme Court to say if it is compatible or not.

But—and this is important—the provinces have never challenged the spending power before the Supreme Court, because of course it is to their advantage. I doubt they will do that with the words "compatible with national objectives" either. But that is purely a possibility, of course.

• 1530

The Joint Chairman (Senator Tremblay): If I were really rigid, as a good chairman has to be, I would say that the time is over. But with permission of the other members, I will allow a question by Mr. Ouellet. And if Professor Beaudoin would accept, I would hope the answer might be as short as possible.

M. Ouellet: Monsieur le président, je vous remercie.

Je voudrais parler avec le doyen de la Cour suprême, d'une institution qu'il connaît bien. Dans son document il nous dit que la négociation finira bien par régler l'impasse puisque, comme on le sait, avec l'accord du Lac Meech les provinces pourront maintenant suggérer des noms; mais il n'y aura pas de mécanismes d'arbitrage dans le cas où le fédéral ne serait pas d'accord avec les provinces.

Je voudrais demander au doyen Beaudoin s'il croit absolument essentiel que le Québec ait toujours au moins trois juges sur neuf à la Cour suprême; et s'il croit que ceci est essentiel puisqu'il y a possibilité dans ce cas, non pas pour les six autres juges qui eux, de toute façon... il y aura toujours une province qui fera une suggestion favorable au fédéral. Mais dans le cas d'un gouvernement qui ne serait pas du tout sur la même longueur d'ondes que le gouvernement fédéral, un gouvernement du Québec pourrait ne jamais soumettre un ou des noms de juges qui seraient acceptables au fédéral. Il pourrait y avoir une période de six mois, un an, voire deux ans, voire quatre ans, un terme d'un parti politique, sans nomination à la Cour suprême émanant du Québec. Est-ce que ce n'est pas une situation dangereuse? Est-ce qu'il ne devrait pas y avoir, à tout le moins pour les trois juges venant du Québec, un mécanisme d'arbitrage quelconque

[Translation]

bien des parties de notre Constitution. Ce n'est donc pas la première fois que nous l'utilisons.

Vous me direz que «objectif» est moins précis que «norme». C'est probablement vrai. Moins précis que «critère». C'est bien possible. «Compatible» est un terme juridique que nous utilisons très souvent. Cela ne m'étonne guère.

En 1982, de nombreuses expressions étaient vagues. À l'article 40, par exemple, «éducation et autres questions culturelles»: c'était vague. Il en était de même pour l'expression «paiements de péréquation», à l'article 36. La difficulté est que parfois, l'assemblée constituante ne peut être trop précise. En étant trop précise, elle peut rater son objectif; mais c'est une autre affaire. L'assemblée constituante ne peut pas toujours être très précise. En bout de course, c'est à la Cour suprême qu'il reviendra de décider si le programme ou la mesure est compatible ou non avec les objectifs nationaux.

Mais il est important de signaler que les provinces n'ont jamais contesté le pouvoir de dépenser devant la Cour suprême, car ce ne serait évidemment pas à leur avantage. Et je doute fort qu'elles le fassent pour l'expression «compatible avec les objectifs nationaux». Mais ce n'est qu'une possibilité, bien entendu.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Si j'étais vraiment sévère, comme doit l'être un bon président, je vous dirais que votre temps est écoulé. Mais si les autres membres y consentent, je permettrai à M. Ouellet de poser une question. Et j'espère que la réponse de Me Beaudoin sera la plus courte possible.

Mr. Ouellet: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to talk about an institution that is well known to Mr. Beaudoin. In his brief, he explains that negotiations will surely be able to resolve any deadlock since, as we all know, pursuant to the Meech Lake agreement, the provinces will now be able to suggest names. But there will be no arbitration process to solve the problem if the federal government does not agree with the provinces.

I would like to ask Mr. Beaudoin if he thinks it is absolutely essential for Quebec to always be represented by at least three of the nine judges appointed to the Supreme Court; and if he really feels this is essential because it can give rise to a situation, not as far as the six other judges are concerned, because in any case... there will always be at least one province that will suggest a name acceptable to the federal government. But if a Quebec government was not at all on the same wave length as the federal government, it might make suggestions that would never meet with the federal government's approval. A period of six months, one, two, or even four years, the term of a government's mandate, might elapse with no appointees coming from Quebec. Is this not a dangerous situation? Should not some kind of arbitration process be established, at least in as much as the three judges from Quebec are concerned, in case a

[Texte]

dans le cas d'un conflit qui empêcherait les deux paliers de s'entendre?

Me Beaudoin: Ecoutez, ce n'est pas le seul mécanisme possible; il y en a d'autres. J'en ai parlé dans mon mémoire. C'est un mécanisme parmi d'autres qui devient acceptable. Evidemment, comme vous le dites, pour les autres provinces, le problème ne se pose pas. On sait très bien que les provinces viennent par rotation et si une province ne collabore pas, le premier ministre a des pouvoirs énormes pour la faire collaborer. Il peut choisir le juge dans une autre province; c'est aussi simple que cela.

Trois juges doivent venir du Québec. Ce qui se justifie très bien; nous avons deux systèmes de droits privés, ce qui est une richesse pour le Canada d'ailleurs. Si le gouvernement québécois ne collabore pas, et je peux difficilement voir qu'il n'a pas un certain intérêt à collaborer... il pourrait du moins soumettre une première liste totalement inacceptable. Il peut en soumettre une deuxième qui soit totalement inacceptable, mais je ne crois pas qu'il soumettrait des listes pendant quatre ans qui seraient totalement inacceptables. C'est ce que je pense.

Aux États-Unis, on a un double veto dans cette formule. Les vingt rejets des *nominees* du président par le Sénat n'ont pas vraiment donné lieu à des problèmes insurmontables. Je pense qu'on finit toujours par s'entendre entre deux personnes élues.

Vous me direz qu'on pourrait avoir un collège, comme celui de Victoria. Ce qui est une bonne solution. Bien sûr, c'est une bonne solution. Est-ce que c'est la meilleure? C'est une question d'opinion. Mais l'arbitre qui tranchera est une personne non élue, finalement. N'est-il pas préférable d'avoir un juge qui soit nommé par des personnes qui ont la confiance de la province ou du pays tout entier? Je crois qu'il n'y a pas de formule parfaite.

M. Ouellet: Si vous avez, par exemple, un gouvernement comme le parti québécois qui a existé pour un nombre d'années importantes et que ce gouvernement ne veut pas faire de nomination à la Cour suprême parce que c'est une institution fédérale qu'il n'accepte pas. Qu'est-ce qui arrive? Le Québec sera privé, pour une période de temps importante, de juges à la Cour Suprême. C'est une hypothèse mais c'est une possibilité en vertu de cette entente?

• 1535

Me Beaudoin: C'est une hypothèse, comme vous dites. Mais, en pratique, cela déjoue les plans d'un gouvernement qui voudrait une plus grande force; il se contente d'une plus grande faiblesse à ce moment-là. On peut imaginer qu'un gouvernement dise qu'il ne veut pas de juge à la Cour Suprême. Mais, est-ce que l'électorat du Québec l'accepterait?

Il y a souvent eu des batailles, aux États-Unis, entre le président et la Cour Suprême. La Cour Suprême a toujours gagné, par exemple, dans le temps de Roosevelt. Dans un cas comme celui que vous soulevez, est-ce qu'un

[Traduction]

conflict arises that both levels of government are not able to solve between themselves?

Professor Beaudoin: Listen, this is not the only mechanism; there are others. I touched upon this in my brief. It is just one mechanism amongst others, that has been accepted. Obviously, as you say, this problem does not exist when dealing with the other provinces. As you know, the provinces each have their turn to make suggestions, and if a province does not co-operate, the Prime Minister has enough clout to force it to co-operate. He can choose a judge from another province; it is as simple as that.

Three judges must come from the Province of Quebec. This is entirely justified; there are two legal systems in Canada, which is another plus for our country. If the Quebec government does not co-operate, and I fail to see why it would not because it would not be in its best interest... it could submit a first list of names, all unacceptable. It could submit a second list of names, all unacceptable once again, but I doubt that it would do so four years in a row. This is my opinion.

In the United States, they have a double veto. The fact that the Senate rejected 20 presidential nominees did not really create any insurmountable problems. Two elected people usually manage to reach an agreement.

Some might say that we could have a college, like the one in Victoria. This is a good solution. But is it the best? It is a matter of opinion. But in this case, in the end, the arbitrator that has the final word is a non-elected person. Is it not preferable that a judge be appointed by people that the province or the entire country trust! I do not think there is any perfect solution.

Mr. Ouellet: What would happen if, let us say, a government like the *parti québécois*, that governed for a good number of years, chose not to make any appointments to the Supreme Court because it did not recognize this federal institution? Quebec could end up not being represented on the Supreme Court for quite some time. This is a hypothetical situation but, given the present Accord, could it not happen?

Professor Beaudoin: As you say, it is hypothetical. But in practical terms, it would not be in keeping with the game plan of a government seeking a stronger position; it would actually weaken it. A government could always say that it did not want to appoint any judges to the Supreme Court. But would Quebec's voters go along with it?

In the United States, the President and the Supreme Court have often disagreed. But, for example, in Roosevelt's time, the Supreme Court always won. Do you think a government that systematically refused to co-

[Text]

gouvernement qui refuserait de collaborer de façon systématique aurait la faveur du public. . . Je suis sûr que non.

Ceci dit, j'ai proposé une réforme de la Cour Suprême. En cas d'absence, il pourrait y avoir des juges *ad hoc*. Ce qui répond à votre question. Une simple loi fédérale suffirait.

Par exemple, si un juge est malade pendant six mois, un juge d'une cour d'appel est nommé *ad hoc* à la Cour Suprême. Si une province ne collabore pas, un juge *ad hoc* pourrait être nommé pour six mois. Mais je crois que sur le plan politique ce serait une très mauvaise décision. Evidemment, vous suivez l'hypothèse.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): That is a hypothesis.

At this point, I draw the attention of the members of the committee as well as of the witness that I am making an observation, which I have not done before. The hands of the watch under my eyes are running really fast, so take account of that observation.

Now I will recognize Mr. Hamelin. You have 12 minutes too, to be divided among any number of members on your side.

M. Hamelin: Je partagerai mon temps, monsieur le coprésident, avec ma collègue.

Monsieur Beaudoin, depuis dix ans on vous connaît bien au Québec; au grand désespoir de ma tante d'ailleurs qui, à chaque fois que vous interprétiez ou commentiez les débats constitutionnels, ratait ses meilleures émissions; elle vous détestait joyeusement.

J'ai parcouru votre texte et, d'emblée, on pourrait presque dire que le mémoire du professeur Beaudoin a été retenu et payé par M. Brian Mulroney, M. Lowell Murray et les dix premiers ministres des provinces du Canada. Vous êtes extrêmement *supportive*, comme on dit en anglais, favorable à cet Accord, dans son ensemble.

Me Beaudoin: J'ai une réserve.

M. Hamelin: Ce n'est pas un défaut.

Me Beaudoin: J'ai une réserve, je l'ai annoncé tout à l'heure. Elle porte sur la question de rédiger la Constitution canadienne avec des articles «nonobstant» comme on le fait. Je n'aime pas beaucoup cette façon que nous avons. . . Je ne critique pas les constituants actuels. Mais, puisque une loi britannique nous tient lieu de Constitution depuis 120 ans et qu'on a toujours amendé la Constitution comme un *statute*, on continue de le faire. Je pense que M^{me} Pauline Jewett le soulevait ce matin, nous aurons probablement quelques problèmes avec l'article 16, et aussi avec les *notwithstanding clauses*. C'est trop, à mon avis. Quelques fois ce n'est pas nécessaire; et quand ce n'est pas nécessaire et qu'on commence à le donner à A, B, C, alors D, E, F, le veulent aussi. Et, finalement, on a une Constitution incompréhensible. Si j'ai une critique à faire, c'est bien celle-là!

[Translation]

operate would be viewed favourably by the public? I am sure it would not.

I presented a Supreme Court reform under which, if a judge were absent, he could be replaced by an *ad hoc* judge. This answers your question. A simple federal law would solve the problem.

For example, if a judge were sick for six months a judge from a Court of Appeal could be appointed *ad hoc* to the Supreme Court. If a province did not co-operate, an *ad hoc* judge could be appointed for six months. But, from a political standpoint, this would not be a very wise idea. But it does follow your hypothesis.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): C'est en effet une hypothèse.

J'attire maintenant l'attention des membres du Comité et des témoins sur le fait que c'est la première fois que je me permets de faire un commentaire. D'après la montre que j'ai, là, sous les yeux, le temps passe très vite. Je vous prierais donc d'en tenir compte.

Je passe maintenant la parole à M. Hamelin. Vous avez 12 minutes, vous aussi, que vous devrez partager entre vous.

Mr. Hamelin: Mr. Joint Chairman, I will share my time with my colleague.

Mr. Beaudoin, you have been well known in Quebec for the past 10 years, much to the chagrin of my aunt who, each time you were called upon to interpret or comment on constitutional debates, would miss her favourite programs; she couldn't stand you.

I have read your brief, and my first reaction is that your services were retained and paid for by Mr. Brian Mulroney, Mr. Lowell Murray and the 10 provincial premiers. On the whole, you are extremely supportive of the Accord.

Professor Beaudoin: I do have one reservation.

Mr. Hamelin: That is not bad.

Professor Beaudoin: I have a reservation and I spoke about it a little earlier. It has to do with the fact that notwithstanding clauses have been written into the Constitution. I do not much like this way we have of. . . I am not criticizing the constituent parties. For 120 years, our Constitution was a British act and we amended it in the same way you do a statute. Now, we are treating our Constitution as if it were still a statute. I think Mrs. Pauline Jewett brought this problem up this morning. We will, more than likely, have problems with section 16 and with the notwithstanding clauses. It all adds up to too much. Sometimes, such a clause is not necessary; when it is, and we give one to A, B and C, then D, E, and F want one too. And, in the long run, you end up with an incomprehensible Constitution. If I have one criticism to make, that is it!

[Texte]

Et j'espère qu'à la phase II, on arrêtera d'amender la Constitution canadienne comme si c'était un *statute*. On devrait donner le mandat au ministre fédéral de la Justice de rédiger, de faire la toilette de la Constitution un de ces jours, le plus rapidement possible. Il faut arriver à un mode de rédaction qui ne nous met pas dans une forêt de *notwithstanding clauses*. Tout le monde en réclame. Je ne peux pas tellement blâmer les gens de réclamer des *notwithstanding clauses*, tout le monde en obtient. Alors, les autres en demandent. Mais neuf fois sur dix, à mon humble avis, ce n'est pas nécessaire.

Des voix: Ah, ah!

Me Beaudoin: L'autre jour, j'ai entendu la Cour Suprême dire que même si l'article 29 n'existait pas, la confessionnalité échapperait à la Charte canadienne des droits et libertés. C'est ma critique si vous en voulez une.

• 1540

M. Hamelin: C'est celle qu'on attendait.

Me Beaudoin: Mais, je peux en avoir d'autres.

M. Hamelin: Je dois faire vite. La formule d'amendement, comme vous l'avez dit dans votre texte, s'est alourdie.

Me Beaudoin: Oui.

M. Hamelin: Plusieurs estiment que c'est un adieu à la réforme du Sénat; adieu veaux, vaches, cochons, et que ce n'est pas pour demain la veille!

D'autre part l'accession potentielle des Territoires du Nord-Ouest au statut de province sera aussi extrêmement problématique. Et la toilette que vous souhaitez pour la Constitution est encore moins prévisible. Ces réformes sont moins prévisibles. Est-ce qu'on vient de mettre un cadenas sur les futures réformes constitutionnelles, avec cette formule?

Me Beaudoin: Non, non! Notre sport national est le droit constitutionnel. Je pense qu'on continuera. Le Sénat sera rénové le jour où les gens auront une opinion publique, quand ils voudront un Sénat électif. S'il y a un fort mouvement dans le Canada, dans les dix provinces, peu importe la formule d'amendement, le Sénat deviendra électif si vraiment les gens le veulent. C'est une possibilité parmi d'autres.

Pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, c'est une question de temps, bien sûr. Mais à quel moment le deviendront-ils? Quand il y aura un certain consensus dans ce sens.

Je ne nie pas que la formule s'alourdit. Était-ce nécessaire? C'est débattable. Mais pour le Sénat, la Chambre des communes et la Cour Suprême, la raison est bien simple: le Québec voulait être protégé dans les institutions centrales. C'est aussi simple que cela. Était-il nécessaire d'aller aussi loin? C'est une question d'opinion.

M. Hamelin: Le concept de la société distincte. Vous parlez d'un article interprétatif qui pourrait faire pencher

[Traduction]

I hope that, during Phase II, the Constitution will not be amended as if it were a statute. The federal Minister of Justice should be given the task, one of these days, of cleaning up the Constitution. We have to find a way to write it up while avoiding the use of notwithstanding clauses. Everyone wants them. I can not blame anyone for asking for a notwithstanding clause. But, nine times out of ten, they are not necessary.

Some hon. Members: Ha, ha.

Professor Beaudoin: The other day, I heard the Supreme Court state that even if section 29 did not exist, confessionality would not be covered by the Canadian Charter of Rights and Freedoms. That is my criticism.

Mr. Hamelin: It is what we expected.

Professor Beaudoin: But there may be other things I do not agree with.

Mr. Hamelin: I do not have much time. As you explained in your brief, the amending formula has been made more cumbersome.

Professor Beaudoin: Yes.

Mr. Hamelin: Several people feel that this means an end to Senate reform, that it's all over but the shouting!

The potential accession of the Northwest Territories to provincial status will also be a big problem. And the cleaning up of the Constitution that you suggested earlier will become even less likely. These reforms will be less likely to occur. Does this amending formula make future constitutional reforms impossible?

Professor Beaudoin: No, not at all! Our national pastime is constitutional law, and that will probably continue. The Senate will be reformed when the public decides it wants an elected Senate. If popular opinion in all 10 provinces is strong enough, the Senate will be reformed, amending formula or not. This is one option amongst many.

As for the Yukon and the Northwest Territories, it is a question of time. When will they accede to provincial status? When a certain consensus has been attained.

It is true that the amending formula has become more cumbersome. Was this necessary? It is debatable. But the reason is quite simple as far as the Senate, the House of Commons and the Supreme Court are concerned: Quebec wanted protection within its central institutions. It is as simple as that. Was it necessary to go quite that far? It is a matter of opinion.

Mr. Hamelin: Now, for the concept of a distinct society. You spoke about an interpretation clause that

[Text]

la balance d'un côté ou de l'autre. Je prends un exemple au hasard: la Nouvelle-Ecosse, ou enfin Terre-Neuve. À Terre-Neuve, il me semble que c'est plus évident, c'est une île. Est-ce qu'elle ne pourrait pas réclamer, elle aussi, ce concept de société distincte pour certaines questions qui toucheraient, par exemple, les pêcheries ou quelque chose du genre?

Me Beaudoin: L'article 2 est conçu de la façon suivante: le Canada est un pays où il y a deux grandes communautés linguistiques mais c'est un pays multiculturel. C'est un pays aussi où on a une Charte canadienne des droits et libertés qui assure le respect absolu des droits individuels, Dieu merci! Et, en plus, il y a dans ce Canada, une province parmi les dix, qui a une majorité française et un Code civil qui n'existe pas ailleurs. En ce sens, elle est distincte. Elle fait partie de cette mosaïque linguistique et multiculturelle. Ce qui se tient. Vous demanderez si les autres provinces n'ont pas certaines choses de distinctes? Bien sûr, mais c'est sur d'autres plans qui n'ont rien à voir avec la communauté et la langue.

Par exemple, l'article 93 n'est pas le même dans toutes les provinces. La représentation au Sénat n'est pas la même pour chaque province. L'Île-du-Prince-Édouard a un statut particulier, au Sénat et à la Chambre des communes. Dans ce sens, il y a des petites différences d'une province à l'autre. Sur le plan linguistique, il y a de grandes différences, il n'y a que trois provinces qui ont le bilinguisme institutionnel au Canada. C'est l'asymétrie que nous avons et non pas la symétrie. Mais, c'est différent du concept.

M. Hamelin: Comment réagissez-vous devant ceux qui estiment que ce concept pourrait servir de base à un mouvement séparatiste quelconque, de trouver une base constitutionnelle, une espèce de légitimité au Québec pour la renaissance d'un tel mouvement dans 10, 15 ou 20 ans? Est-ce un épouvantail à moineaux ou s'il y a quelque chose là?

Me Beaudoin: Je me dis que, quand on traduit dans un texte constitutionnel une chose qui existe dans les faits, il me semble qu'on a plus intérêt à le dire qu'à le taire. Alors on le dit. Je pense que c'est une bonne chose. On ajoute que le texte ne change pas le partage des compétences. Que veut-on de plus?

M. Hamelin: Merci professeur. Je cède la parole à ma collègue.

Mme Blais-Grenier: Oui. Pour continuer dans cet esprit de la société distincte, je serai très brève pour ne pas me faire rappeler à l'ordre comme ce matin.

Le concept de société distincte a effrayé des groupes, dont certains groupes qui visent à promouvoir les droits de la femme. Ces groupes croient que ce concept pourrait limiter l'exercice des droits des femmes conquis de haute lutte. Il est malheureux que ce concept de société distincte vienne limiter les groupes d'action qui ont travaillé très fort ces dernières années. Pourriez-vous commenter l'article 16?

[Translation]

might weigh on either side of the balance. Let me give you an example using Nova Scotia, or let us say, Newfoundland. Newfoundland is a better example because it is an island. Could this province possibly ask to also be considered as a distinct society in certain areas such as fisheries, for example?

Professor Beaudoin: Section 2 means the following: Canada is a country in which there are two large linguistic communities, but it is a multicultural country. It is also a country with has a Charter of Rights and Freedoms that ensures absolute respect of individual rights, thank heavens! And, furthermore, one of Canada's 10 provinces is home to a French-speaking majority and uses a civil code that does not exist elsewhere. In this sense, this province is distinct. It is part of our linguistic and multicultural mosaic. This makes sense. You asked if other provinces do not also have something that make them distinct. They obviously do, but on other levels that have nothing to do with community and language.

For example, section 93 is not the same in every province. Representation in the Senate is not the same for every province. Prince Edward Island has a different status in the Senate and in the House of Commons. In this sense, there are small differences between the provinces. But there are big differences between them as far as language is concerned. Only three of Canada's provinces are bilingual. We have a lack of symmetry at that level. But, this is different from the concept of a distinct society.

Mr. Hamelin: What do you think about those who say the concept of a distinct society might, in some 10, 15, or 20 years, lend a constitutional basis to or in a way legitimize the rebirth of a separatist movement in Quebec? Are these scare tactics, or are they on to something?

Professor Beaudoin: My feeling is that it is preferable to include in a constitutional text something that really does exist. This is what has been done, and I think it is a good idea. The provision states that nothing in the section will change the distribution of powers. What more could you ask for?

Mr. Hamelin: Thank you, Professor. I will let Mrs. Blais-Grenier continue.

Mrs. Blais-Grenier: Fine. I would like to continue to discuss the concept of a distinct society, but I will be brief so that I will not be called to order, as I was this morning.

Some groups, amongst them women's rights groups, are concerned about the concept of a distinct society. These women's groups are concerned that the concept might limit the rights women have worked so hard to obtain. It is unfortunate that the concept of a distinct society limits the groups that have worked so hard over the past few years. Could you comment on section 16?

[Texte]

[Traduction]

• 1545

Me Beaudoin: L'égalité entre hommes et femmes est consacrée, à juste titre d'ailleurs, par l'article 28 de la Charte canadienne des droits et libertés. J'interprète cet article 28 comme écartant l'article 33, c'est-à-dire l'article nonobstant. Je vais plus loin: comme écartant l'article 1 de la Charte. La Cour suprême a dit qu'il n'est pas sûr que l'article 1 de la Charte s'applique à tous les articles de cette Charte, notamment celui de la langue française ou de la langue anglaise. Ce n'est pas sûr.

J'arrive à la conclusion que la protection donnée aux femmes par l'article 28 est absolue; du moins c'était l'intention du constituant. Elle est absolue et à mon avis, elle est étanche. C'est mon opinion. La Cour suprême n'a pas eu l'occasion de se prononcer là-dessus. Il est possible que certains juges soient en désaccord. Il est fort possible que d'autres juges soient en accord. Je n'ai pas mandat de parler pour d'autres que moi, ici. Si on craint que ce concept puisse avoir un effet, j'imagine qu'on demandera la solution de l'article nonobstant.

J'arrive à la conclusion que, dans la Constitution, on met des articles nonobstant quand ce n'est pas strictement nécessaire. Mais comme on a dit ce matin, souvent on le met par prudence. Je le comprends. Mais, il y a un certain danger à le faire. Si vous mettez un article nonobstant quand ce n'est pas absolument nécessaire, d'autres personnes, d'autres groupes demanderont la même chose. Il faut les comprendre; je ne les blâme pas. Ils diront que si un est protégé, pourquoi pas nous? On assiste, non pas à des abus, mais à une multiplication des articles nonobstant. C'est peut-être ce qui anime le débat sur l'article 16.

Je pense que les Amérindiens ont un statut très particulier en droit constitutionnel. Ce n'est que justice pour les premiers occupants de ce pays. La protection qui leur est donnée par l'article 25 et l'article 35 de la Loi de 1982 est excellente. Je souhaite ardemment qu'ils obtiennent le gouvernement autochtone autonome. Je suis très en partisan de cela. Était-il strictement nécessaire d'avoir un article nonobstant? C'est discutable. Je crois que le constituant le fait par prudence. La multiculturalité est protégée nettement par l'article 27. Était-il nécessaire? Là encore, on semble l'avoir fait par prudence.

Mais si on le fait par prudence dans deux ou trois cas, peut-être qu'on sera obligé de le faire dans quatre, voire dans cinq cas. C'est là qu'est la difficulté. Je suis pour le gouvernement autonome autochtone à 100 p. 100. Je suis pour la reconnaissance de la multiculturalité à 100 p. 100. Et je suis pour l'égalité des hommes et des femmes de façon absolue. Mais je m'interroge à savoir si on a choisi la meilleure méthode pour le faire, avec les articles nonobstant. Je n'en suis pas sûr. Il n'y aura peut-être plus de fin. C'est ce qui me tracasse pour le moment. On pourra réussir quand on cessera d'amender la Constitution comme si c'était un *statute*.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): At this point in time I should now recognize Madam Jewett.

Professor Beaudoin: The fact that men and women are equal is stipulated in section 28 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In my opinion, section 28 overrides section 33, the notwithstanding clause. In my opinion, it even overrides section 1 of the Charter. The Supreme Court has stated that it is not absolutely sure that section 1 of the Charter applies to all sections of this Charter, especially that section that deals with French and English.

I can only conclude that the protection given to women under section 28 is absolute; at least, that was the intention of the constituent assembly. In my opinion, this protection is absolute. The Supreme Court has not yet pronounced itself on this. Some judges might not agree, but it is also quite likely that other judges will agree. I can only speak on my own behalf, here. If it is felt that the concept might have a negative effect, I imagine that the notwithstanding clause will be stricken.

In my opinion, notwithstanding clauses that were not absolutely necessary have been included in the Constitution. But as we said this morning, this was often done out of prudence. I can understand this, but it can bring about certain problems. If a notwithstanding clause that is not absolutely necessary is written in, other people, other groups, will expect the same treatment. I can understand them. They will maintain that if others are protected, they should be also. We are witnessing an unnecessary increase in the number of notwithstanding clauses. This might be the reason why there is so much controversy about section 16.

Native people have a special status in constitutional law, and this is only fair. The protection provided them under sections 25 and 35 of the 1982 act is excellent. I sincerely hope they accede to self-government. This is something I am very much in favour of. Is it absolutely necessary to have a notwithstanding clause? It is debatable. I think the constituent parties included it as a precaution. Multiculturalism is protected under section 27. Was this necessary? Once again, it seems to have been done as a precaution.

But if these kinds of precautions are taken for two or three cases, we might end up having to take precautions for four or even five cases. That is where the problem lies. I whole-heartedly agree with self-government for native people, and with the recognition of multiculturalism. And I am also 100% in favour of equality between men and women. But I wonder if we have chosen the right way to protect these things. I am not sure. We might see no end to notwithstanding clauses. This is what bothers me at the moment. We will succeed once we stop amending the Constitution as if it were a statute.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je passe maintenant la parole à M^{me} Jewett.

[Text]

Ms Jewett: With all these notwithstanding, surely you would agree, sir, that the notwithstanding that has just been referred to in section 28 is the key notwithstanding.

Professor Beaudoin: Oh, yes, no doubt. As a matter of fact it sets aside section 33 and even section 1.

Ms Jewett: Exactly, and therefore causes some distress if that Latin rule about whatever is not included is excluded or—

Professor Beaudoin: Yes, *inclusio unius est exclusio alterius*.

Ms Jewett: Thank you.

Professor Beaudoin: What is not included is excluded.

Ms Jewett: And therefore really does continue to cause a lot of concern when Langevin tucked in section 16. Have you any further comment to make about that? Should we abolish section 16, or should we get section 28 in? And I would hope section 15 as well.

• 1550

Professor Beaudoin: As a matter of fact, section 15 is subject to section 33.

Ms Jewett: Yes.

Professor Beaudoin: But of course section 28, in my opinion, clearly set out section 33. Now, if we accept section 16 for the section 27 and sections 35 and 25, should we add section 28? We may very well do that, if you think it is more prudent to do that. I may be mistaken, but I think all those clauses are there only by prudence; they are not strictly necessary, in my own opinion. The two clauses that are strictly necessary are the section 24, the distinct society, and the spending power, section 106, (a) and (b), the derogatory clause.

I see your problem: if it is there for (a) and (b), why not (c)? I agree with you; that is the difficulty.

Ms Jewett: Also, the Charter of Rights and Freedoms is mentioned elsewhere—for example, in paragraphs 95(a), (b), (c) and so on, on immigration and aliens. Subparagraph 95(b)(iii) refers to the Canadian Charter of Rights and Freedoms applying in respect of any agreement.

Professor Beaudoin: Oh, yes. Well, I think that clause is excellent, if I understand it correctly. It means that once in the country, section 6 of the Charter of Rights and Freedoms, mobility rights, applies to everybody. I agree with that; I think it is a good thing.

Ms Jewett: That is a good place for it to be, you are saying; I mean, there is no question in your mind, in order to secure mobility rights.

Professor Beaudoin: Oh, yes, I think all Canadians should have mobility rights.

Ms Jewett: Although this agreement seems to me to infringe on mobility rights. However, I have not studied it

[Translation]

Mme Jewett: Vous conviendrez sûrement avec moi, monsieur, que parmi tous ces nonobstant, celui de l'article 28 est le plus important.

Me Beaudoin: Sans aucun doute, oui. Il annule, à toutes fins pratiques, l'article 33, et même l'article 1.

Mme Jewett: Précisément. Et cela en inquiète plusieurs, parce que si la règle latine qui veut que ce qui n'est pas inclus est exclu. . .

Me Beaudoin: Oui. *Inclusio unius est exclusio alterius*.

Mme Jewett: Merci.

Me Beaudoin: Ce qui n'est pas mentionné est exclu.

Mme Jewett: Et l'article 16 de l'Accord Langevin ne règle rien au problème. Avez-vous d'autres observations à faire sur ce point? Devrions-nous abolir l'article 16, ou inclure l'article 28, et, je l'espère, l'article 15 également?

Me Beaudoin: En fait, l'article 15 est régi par l'article 33.

Mme Jewett: Oui.

Me Beaudoin: Mais bien entendu, à mon avis, l'article 28 reprend manifestement l'article 33. Mais si nous acceptons l'article 16 en remplacement de l'article 27 et des articles 35 et 25, faut-il ajouter l'article 28? C'est tout à fait possible, si vous jugez plus prudent de le faire. Je me trompe peut-être, mais je crois que toutes ces clauses n'ont été adoptées que par mesure de prudence; *stricto sensu*, elles ne sont pas nécessaires, contrairement à l'article 24 concernant la société distincte et le pouvoir de dépenser, et l'article 106a) et b) concernant la clause dérogoire.

Je vois bien votre problème: si vous l'avez pour a) et b), pourquoi pas pour c)? Je suis d'accord avec vous; c'est là où git la difficulté.

Mme Jewett: On mentionne également ailleurs la Charte des droits et libertés—par exemple, aux alinéas 95a), b), c), etc., concernant l'immigration et les aubains. Le sous-alinéa 95b)(iii) dispose que la Charte canadienne des droits et libertés s'applique à tous les accords.

Me Beaudoin: Oh, oui. Cette clause me paraît excellente, si je la comprends bien. Elle signifie une fois que quelqu'un est au Canada, l'article 6 de la Charte des droits et libertés concernant la liberté de circulation, s'applique à tout le monde. Je suis d'accord; cela me paraît bon.

Mme Jewett: Vous voulez dire par là que cette clause est bien placée pour assurer la liberté de circulation; vous en êtes bien convaincu.

Me Beaudoin: Oh, oui, tous les Canadiens devraient jouir du droit de circulation.

Mme Jewett: Encore que cet accord me paraisse enfreindre cette liberté. J'avoue cependant ne pas l'avoir

[Texte]

closely enough myself to be sure of that. I mean on Quebec immigration.

Professor Beaudoin: I do not think so, because it is only once they are admitted that they may take advantage of section 6. So I think it is all right.

Ms Jewett: I am back to the worry one has, however—and perhaps this is mostly in connection with the spending power, rather than with the distinct society. . . When you use the word “compatible”, you do not mean “consistent with”, I gather; it is broader than that, or looser than that.

Professor Beaudoin: Looser.

Ms Jewett: Would compatible programs not find themselves subject to equality rights challenges? You could have a program that was compatible with the national objectives but that provided no affirmative action elements in it, for example, such as are provided for in section 15. . .

Professor Beaudoin: Subsection 15(2).

Ms Jewett: Subsection 15(2). That being the case, again in that clause I would wonder whether or not there should be some mention of the applicability of the Charter of Rights and Freedoms.

Professor Beaudoin: Yes, I understand. The problem is, you see, the spending power is the power to spend money even in provincial fields, but it is not the power to regulate the provincial field. So you cannot come to the conclusion that equality before the law is involved, because if there is a law the law will be *ultra vires*. You see, it is a plan as such; it is the difference between what is legislative and what is a mere program. I know some people may say that is not good enough, that we need more than a program; we need a statute, we need a law, we need a regulation.

• 1555

If we follow the jurisprudence, I think we have to admit that when the federal authority is spending moneys in exclusive provincial fields, then of course the federal authority, the Parliament of Canada, cannot enact a statute to regulate that field. The federal government may give money, but it cannot regulate it by Parliament. This is why they use the word “government” in section 106, and not “Parliament”. It is the whole debate, I think, between Manitoba and Quebec and Ottawa. A person may agree or disagree with that, but this is what the spending power is.

Ms Jewett: Okay, and that is why they left out “Parliament” and just had it “government”.

Professor Beaudoin: That is right. Of course, some people may challenge that before a tribunal, but that is another story.

[Traduction]

étudié d'assez près pour en être certaine, du moins en ce qui concerne l'immigration au Québec.

Me Beaudoin: Je ne le crois pas, car ce n'est qu'une fois qu'ils ont été reçus au pays que les immigrants peuvent bénéficier des dispositions de l'article 6. Il ne me paraît donc pas y avoir de problème.

Mme Jewett: Je reviens cependant à nos préoccupations, qui concernent d'ailleurs peut-être plus le pouvoir de dépenser que la notion de société distincte. . . Lorsque vous utilisez le mot «compatible», vous ne voulez pas dire par là «conforme à», si je comprends bien; le terme que vous employez a un sens plus large, ou plus lâche.

Me Beaudoin: Plus lâche.

Mme Jewett: Des programmes compatibles ne risquent-ils pas d'être mis en cause sur le plan des droits à l'égalité? On peut très bien avoir un programme compatible avec les objectifs nationaux, mais qui ne comportent aucun élément d'action positive, par exemple, conforme aux dispositions de l'article 15. . .

Me Beaudoin: Le paragraphe 15(2).

Mme Jewett: Le paragraphe 15(2), en effet. Ceci étant, je me demande si cette clause devrait faire mention de l'applicabilité de la Charte des droits et libertés.

Me Beaudoin: Oui, je comprends. Voyez-vous, le problème est que le pouvoir de dépenser est celui de dépenser même dans des domaines de compétence provinciale, mais ce n'est pas le pouvoir de réglementer ces domaines. Vous ne pouvez donc pas en conclure que l'égalité devant la loi est mise en cause, car s'il existe une loi, celle-ci sera *ultra vires*. Voyez-vous, il s'agit d'un plan; c'est la différence entre ce qui est législatif et ce qui n'est qu'un simple programme. Je sais que certains diront peut-être que ce n'est pas suffisant, que nous avons besoin de quelque chose de plus qu'un programme et nous avons besoin d'un statut, d'une loi, d'un règlement.

Si nous suivons la jurisprudence, il faut, je crois, reconnaître que lorsque le pouvoir fédéral dépense de l'argent dans des domaines de compétence provinciale exclusive, ce pouvoir, c'est-à-dire le Parlement du Canada, ne peut pas promulguer une loi qui réglemente ces domaines. Le gouvernement fédéral peut donner de l'argent, mais il ne peut pas demander au Parlement d'adopter des règlements à ce sujet. C'est pourquoi ils utilisent le terme «gouvernement» à l'article 106, et non «Parlement». C'est toute la question, je crois, que discutent le Manitoba, le Québec et Ottawa. On peut être d'accord ou non, mais le pouvoir de dépenser, c'est cela.

Mme Jewett: Bien, c'est donc pourquoi ils ont utilisé «gouvernement» au lieu de «Parlement».

Me Beaudoin: C'est exact. Bien sûr, il est possible que certains en appellent devant un tribunal, mais c'est une tout autre histoire.

[Text]

Ms Jewett: Yes, I did wonder why Parliament was not there as well.

Professor Beaudoin: I think because they have to respect the decision of the Privy Council that says that if they legislate in an exclusively provincial field the act may be *ultra vires*; but if they just give money and make a program, it is valid.

Ms Jewett: I see. Well we still have a problem with the word "compatible", or at least I am still having a problem. By the way, I really do not think one can define everything in a constitution; I believe in the living tree doctrine.

Professor Beaudoin: Yes.

Ms Jewett: Like others, I believe the courts generally follow the election returns. So I am not too worried about that. Generally, broad language does not bother me; but I do worry a bit with the use of a word like "compatible", when what you really mean is "not inconsistent with".

Professor Beaudoin: Compatible is more than "not inconsistent", in my—

Ms Jewett: Okay. It may be interpreted as meaning "not inconsistent with".

Professor Beaudoin: No, I think it is more positive than that.

Ms Jewett: You think it is more positive.

Professor Beaudoin: This one would be too negative, in my own opinion. Of course, I am not an expert in the English language, but I think it is not as negative as that. I think there is one aspect of it that is more positive. But it is not conformity.

Ms Jewett: Thank you. This use of the words "exclusive provincial jurisdiction", that is a new phrase—to me, anyway—in any constitution writing in Canada. It is: "these cost-shared programs are in areas of exclusive provincial jurisdiction". Now, over the years, it seems to me, particularly during the years of co-operative federalism, we have very frequently gotten mixed fields—

Professor Beaudoin: Oh yes.

Ms Jewett: —not only the ones in agriculture and immigration, but many, many other areas, family law—

Professor Beaudoin: Do not forget that marriage and divorce is federal.

Ms Jewett: That is right.

Professor Beaudoin: Family law is provincial, but marriage and divorce is federal.

Ms Jewett: Right. So who is going to...? Well, again it would be the courts. Do you see challenges on that very phrase—whether or not something is in exclusive

[Translation]

Mme Jewett: Oui, je me demandais en effet pourquoi on ne mentionne pas le Parlement.

Me Beaudoin: Je crois que c'est parce qu'ils doivent respecter la décision du Conseil privé qui dit que s'ils légifèrent dans un domaine de compétence provinciale exclusive, la loi risque d'être *ultra vires*; mais s'ils se contentent de donner de l'argent et d'établir un programme, la mesure est valide.

Mme Jewett: Je vois. Un problème demeure cependant, du moins pour moi: celui du mot «compatible». Ceci dit, je ne crois pas du tout qu'il soit possible de tout définir dans une constitution; j'ai foi en la doctrine de l'arbre vivant.

Me Beaudoin: Oui.

Mme Jewett: Comme d'autres, je crois que les tribunaux suivent en général les résultats des élections. Je ne m'inquiète donc pas trop. Habituellement, les termes généraux ne me préoccupent pas trop; mais je m'inquiète un peu de voir utilisé un terme tel que «compatible», lorsque vous voulez dire en fait «qui n'est pas contradictoire».

Me Beaudoin: «Compatible» va plus loin que «qui n'est pas contradictoire», à mon... .

Mme Jewett: Bien. On peut cependant l'interpréter comme signifiant «qui n'est pas contradictoire avec».

Me Beaudoin: Non, je pense que le terme est plus positif que cela.

Mme Jewett: Vous le trouvez plus positif?

Me Beaudoin: Celui que vous employez me paraît trop négatif. Certes, je ne suis pas un spécialiste de la langue anglaise, mais je trouve que «compatible» est moins négatif. Le terme a quelque chose de plus positif. Mais il ne s'agit cependant pas de conformité.

Mme Jewett: Merci. L'utilisation des termes «compétence provinciale exclusive» est tout à fait nouvelle, du moins pour moi, dans une constitution canadienne. Les termes utilisés sont «ces programmes cofinancés sont dans un domaine de compétence provinciale exclusive». Il me semble pourtant qu'au fil des années, en particulier pendant celles du fédéralisme coopératif, il y a fréquemment eu chevauchement de ces domaines... .

Me Beaudoin: Oui.

Mme Jewett: ... non seulement dans celui de l'agriculture et de l'immigration, mais également dans beaucoup d'autres domaines, le droit familial... .

Me Beaudoin: N'oubliez pas que le mariage et le divorce relèvent de la compétence fédérale.

Mme Jewett: C'est exact.

Me Beaudoin: Le droit familial est provincial, mais le mariage et le divorce sont fédéraux.

Mme Jewett: En effet. Qui va donc...? Je suppose, qu'encore une fois, ce serait les tribunaux. Pensez-vous que cette phrase même risque d'être contestée—pour

[Texte]

provincial jurisdiction? The federal government may well argue that whatever its program is, it is in an area of mixed jurisdiction.

Professor Beaudoin: Yes. I may very well see a case before the federal Supreme Court where the federal authority will say that is a mixed jurisdiction and a province may say no, that is exclusive jurisdiction. Only the Supreme Court may rule on it—unless they do it politically, of course.

Ms Jewett: Yes. A lot will have to be done politically, quite clearly.

Professor Beaudoin: Oh yes.

Ms Jewett: But what would then happen to shared-cost programs, in view of the fact that so many areas of jurisdiction are, at least in my view, mixed?

Professor Beaudoin: Well, if they are mixed, they are not exclusive provincial jurisdiction and there is no opting out.

Ms Jewett: Yes. So that could be—

The Joint Chairman (Senator Tremblay): It is quite clear, Madam Jewett, if I understand it correctly, so I have to interrupt the question period to the witness.

Ms Jewett: Yes, fine.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): As there is no time left, at the discretion of the Chair, according to the rules we have agreed upon, I think I will just conclude.

Je remercie très cordialement Me Beaudoin pour son exposé et pour les éclaircissements qu'il nous a donnés en réponse aux questions qui lui ont été posées. Il me pardonnera, je l'espère, de m'en tenir à des remerciements rudimentaires. Néanmoins je les répète, ils n'en sont pas moins très chaleureux. Merci, Me Beaudoin.

• 1600

Me Beaudoin: Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Now I would like to ask Madam Orton and those who accompany her to come to the witness table. We are ready to hear their presentation.

Madam Orton, it is my pleasure to welcome you at this hearing of our committee. As I understand it, you are the spokesperson for the National Association of Women and the Law and you are accompanied by some members of your association. I would ask you to introduce those members of your group and then I will invite you to present a summary of your brief. I see it is quite a large document you have prepared for us and we thank you for it.

Rather than wait until the end of your presentation I would like to ask if one of the members of the committee would propose, as we have done previously, that this full

[Traduction]

déterminer ce qui est de compétence provinciale exclusive et ce qui ne l'est pas? Le gouvernement fédéral peut fort bien faire valoir que quel que soit le programme, il touche un domaine de compétence mixte.

Me Beaudoin: Oui. J'imagine fort bien une affaire portée devant la Cour suprême fédérale dans laquelle les pouvoirs fédéraux déclareront qu'il s'agit d'une compétence mixte alors qu'une province déclarera qu'il s'agit de sa compétence exclusive. Seule la Cour suprême peut trancher. . . À moins que la question ne se règle sur le plan politique, naturellement.

Mme Jewett: Oui. Il est manifeste que beaucoup de questions devront se régler ainsi.

Me Beaudoin: Oh, oui.

Mme Jewett: Qu'arriverait-il alors aux programmes cofinancés, compte tenu du fait qu'à mon avis du moins, beaucoup de domaines de compétence sont mixtes?

Me Beaudoin: Eh bien, s'ils le sont, ils ne sont pas de compétence provinciale exclusive et il n'y a donc pas de possibilité de non-participation.

Mme Jewett: Oui. Cela pourrait donc. . .

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je crois que la question est très claire, madame Jewett; je vais donc être obligé de mettre fin aux questions adressées au témoin.

Mme Jewett: Très bien.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Comme le temps dont nous disposons est écoulé, comme les règles dont nous sommes convenus m'y autorisent, je vais maintenant conclure.

My warmest thanks to Mr. Beaudoin for his presentation and for his clarifications in response to your questions. He will forgive me, I hope, for thanking him so succinctly. Still, please accept my heartfelt thanks. Thank you, Mr. Beaudoin.

Professor Beaudoin: Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je voudrais maintenant inviter M^{me} Orton et les personnes qui l'accompagnent à se présenter à la table des témoins. Nous sommes prêts à entendre leur déposition.

Madame Orton, j'ai le plaisir de vous accueillir à cette audience de notre Comité. Vous êtes, je crois, la porte-parole de l'Association nationale des femmes et le droit et vous êtes accompagnée de quelques membres de votre association. Je vous demanderais de bien vouloir les présenter, après quoi je vous inviterai à résumer votre mémoire. Je vois que vous avez préparé pour nous un document important et nous vous en remercions.

Plutôt que d'attendre la fin de votre exposé, je voulais demander à un des membres du Comité de proposer, comme nous l'avons déjà fait, de déposer ce mémoire

[Text]

brief be tabled as an official document of our committee. I think it will be in order.

Mrs. Blais-Grenier: I so move.

Motion agreed to.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): It is agreed that we will receive the full brief. I will call on Madam Orton to lead the discussion from now on.

Ms Helena Orton (Member, National Association of Women and the Law): Thank you very much, but in fact my colleague, Madam Mornault, will begin.

Mme Brigitte Mornault (membre, Association nationale de la femme et le droit): Bonjour, messieurs les présidents, monsieur Speyer, monsieur Tremblay, et tous les membres de ce Comité spécial mixte.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): May I interrupt you? Mrs. Orton has not introduced the other members of the group. Would you do so for the benefit of the committee?

Ms Mornault: Sure.

Je parlerai en français si cela ne vous dérange pas.

Le coprésident (sénateur Tremblay): C'est tout à fait acceptable!

Mme Mornault: À ma gauche, M^{me} France Houle qui est bachelière en droit de l'Université de Montréal; elle a été représentante du caucus de cette université pendant plusieurs années; elle est spécialisée en droit constitutionnel et international; et elle est maintenant membre du Caucus des praticiennes de Montréal.

Helena Orton est avocate, en pratique privée; elle est membre du Caucus des praticiennes d'Ottawa; elle est aussi membre élue du Comité directeur national de l'Association nationale de la femme et le droit.

• 1605

Pat File est avocate, membre du caucus des praticiennes d'Ottawa; elle est aussi coordonnatrice des affaires publiques pour l'Association nationale de la femme et le droit. Et Beverley Baines est professeur à la Faculté de droit de l'Université Queen's, à Kingston; elle est aussi membre du caucus de cette université.

Je suis Brigitte Mornault, avocate chargée de recherche, à Montréal, au Centre de recherche en droit privé comparé du Québec; je suis membre élue au comité directeur national; et je suis membre du caucus des praticiennes de Montréal.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci bien. Maintenant, vous pouvez faire votre exposé.

Mme Mornault: Je ferai une courte introduction et Helena Orton fera un résumé de nos arguments principaux. Par la suite vous pourrez poser des questions.

[Translation]

complet comme document officiel de notre Comité. Je crois que cette proposition est recevable.

Mme Blais-Grenier: J'en fais la proposition.

Proposition acceptée.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Il est donc convenu que nous accepterons le mémoire complet. J'invite maintenant M^{me} Orton à prendre la direction de la discussion.

Mme Helena Orton (membre, Association nationale des femmes et le droit): Merci, mais c'est en fait ma collègue, M^{me} Mornault, qui prendra tout d'abord la parole.

Ms Brigitte Mornault (Member, National Association of Women and the Law): Good afternoon, Mr. Chairman, Mr. Speyer, Mr. Tremblay, and all members of the special joint committee.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Puis-je vous interrompre? M^{me} Orton n'a pas encore présenté les autres membres du groupe. Voulez-vous le faire pour le Comité?

Mme Mornault: Bien sûr.

If you do not mind, I will speak in French.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): That is quite in order.

Ms Mornault: On my left, I have Mrs. France Houle who has a bachelor of law degree from the University of Montreal. She has been the representative of the caucus of that university for several years. She specialized in constitutional and international law. She is now a member of the Montreal caucus of women practitioners.

Helena Orton is a lawyer and has a private practice. She is a member of the Ottawa caucus of women practitioners. She also is an elected member of the National Steering Committee of the National Association of Women and the Law.

Pat File is a lawyer and a member of the Ottawa caucus of women practitioners; she also is the Public Affairs Coordinator for the National Association of Women and the Law. As for Beverley Baines, she is a professor at the Faculty of Law of Queen's University, in Kingston; she is a member of the caucus of the university, as well.

I am Brigitte Mornault, a research lawyer in Montreal, at the Centre de recherche en droit privé comparé du Québec; I am an elected member of the national steering committee and I am a member of the Montreal caucus of women practitioners.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you. You may now make your presentation.

Ms Mornault: I shall make a brief introduction and Helena Orton will sum up our main arguments, after which you are welcome to ask us questions.

[Texte]

Comme je le disais, nous sommes très heureuses que vous ayez accepté d'entendre nos propos et nos recommandations concernant l'Accord du Lac Meech. Comme vous le savez, l'Association nationale de la femme et le droit est un organisme à but non lucratif visant à améliorer le statut juridique de la femme par le biais de la recherche juridique, de la réforme du droit et par l'éducation juridique en général.

Notre organisation regroupe des juristes, des universitaires, des étudiantes et des professionnels de divers groupes.

L'Association nationale a 24 caucus à travers le Canada. Ses membres ont déjà fait plusieurs pressions politiques dans des domaines d'importance tels les droits et libertés de la personne, le droit familial, la réforme fiscale, la pornographie et l'agression sexuelle.

L'Association nationale de la femme et le droit est concernée par l'Accord du Lac Meech. Près de 40 femmes se sont regroupées, par téléphone ou physiquement, pour élaborer la position que nous vous présentons aujourd'hui. Il a fallu faire vite, à cause de la date d'échéance du 22; ce fut un peu frustrant mais nous avons réussi à faire participer les 14 membres de notre comité directeur national qui représente toutes les provinces et les Territoires du Nord-Ouest. Donc, notre position n'est pas aussi raffinée que nous l'aurions voulu, mais nous vous la présentons.

Je laisse maintenant la parole à Helena Orton, qui va vous présenter un résumé de nos arguments principaux.

Ms Orton: Thank you. We are pleased to be invited here today on the first day of your hearings concerning the Meech Lake accord as a group dedicated to improving equality rights. It is a recognition that the Constitution is no longer about federal and provincial powers only; it is also about equality rights. It recognizes that those rights must be considered in each round of amendments to the Constitution.

While NAWL welcomes the reintegration of Quebec into the Canadian Constitution as a distinct society, we are concerned that women's equality rights not be in any way compromised in the process. We accept the government assurances that there is not any intent on the part of the Prime Minister or any other First Ministers to negatively affect the equality rights of women as provided for in the Charter of Rights and Freedoms.

However, the analysis that follows therefore does not relate to the intent of the First Ministers but what the First Ministers have in fact done. This analysis flows from matters of statutory interpretation upon reviewing the constitutional amendments and also quite recent decisions of the Supreme Court of Canada. One of these latter in particular was decided after these amendments have been drafted and will have a significant impact on what these constitutional amendments will in fact mean.

[Traduction]

As I said, we are very happy that you agreed to hear us and our recommendations concerning the Lake Meech Accord. As you know, the National Association of Women and the Law is a non-profit organization whose goal is improving the legal status of women through legal research, legal reform and legal education in general.

Our organization is composed of jurists, academics, students and professionals of various groups.

The national association has 24 caucuses throughout Canada. Its members have already repeatedly lobbied in important areas such as human rights and freedoms, family law, tax reform, pornography and sexual assault.

The National Association of Women and the Law is concerned by the Meech Lake Accord. Nearly 40 women got together, by phone or in person, to develop the position that we are presenting today. We had to work fast, because the deadline was the 22nd; it was a little frustrating, but we succeeded in obtaining the participation of the 14 members of our national steering committee, which represents all provinces and the Northwest Territories. Thus, our presentation is not quite as refined as we would have liked, but here it is.

I shall now let Helena Orton present a summary of our principal arguments.

Mme Orton: Merci. Nous sommes heureuses d'être invitées aujourd'hui, en tant que groupe qui se consacre à l'amélioration des droits à l'égalité, à participer à la première journée de vos audiences concernant l'Accord du lac Meech. Cela montre bien que la Constitution n'est plus uniquement une question de pouvoirs fédéraux et provinciaux; elle concerne également les droits à l'égalité. Elle reconnaît que ces droits doivent être reconnus dans chaque série de modifications apportées à la Constitution.

Bien que l'ANFD se réjouisse de la réintégration du Québec dans la Constitution canadienne en tant que société distincte, elle craint que les droits à l'égalité des femmes se trouvent compromis dans ce processus. Nous acceptons les assurances que nous donne le gouvernement que ni le Premier ministre, ni l'un des autres premiers ministres, n'a l'intention de compromettre les droits à l'égalité des femmes prévus par la Charte des droits et libertés.

Cependant, l'analyse qui suit ne porte pas sur les intentions des premiers ministres mais sur ce que ceux-ci ont fait dans la réalité. Cette analyse repose sur une interprétation des règlements, un examen des modifications constitutionnelles ainsi que des décisions toutes récentes de la Cour suprême du Canada. L'une de celles-ci a en fait été prise après que ces modifications aient été rédigées et aura des répercussions profondes sur leur signification réelle.

[Text]

Dealing first with sections 1 and 16 of the constitutional amendments, Quebec's "distinct society" and the Charter of Rights and Freedoms, it is NAWL's recommendation and submission that section 16 be amended to provide that no constitutional provisions, including section 1—section 2 of the 1867 Constitution—shall take away from the sex equality rights provided for in sections 15 and 28 of the Charter of Rights and Freedoms.

• 1610

Our concern is that if there is no such specification in section 16 then sex equality rights provided for in the Charter may not apply. This is for a number of reasons. First, section 16 identifies two Charter rights or provisions and our concern is that as a matter of statutory interpretation, if you mention some Charter rights but not others then the Charter rights that are not mentioned will not apply. In addition to section 16, section 3 also mentions Charter rights, and that clause says specifically that all Charter rights apply. So again the same reasoning causes us concern.

Our third ground for concern relates to the recent decision of the Supreme Court of Canada in the Bill 30 case, dealing with the extension of full funding to Roman Catholic schools in Ontario. In that case the Supreme Court of Canada decided that some constitutional provisions in the 1867 Constitution Act are immune from Charter review. That is a very important decision and obviously will have a significant impact on this round of constitutional amendments. The language is very clear in that case, in the decision of Madam Justice Bertha Wilson. We do not know for sure, obviously, at this point what the implications of that decision will be; but that decision was made on June 25, several weeks after we received the current legislative drafts, and therefore it is fair to say that the drafters would not have had an opportunity to assess their language in light of this case and the implications of this case.

The failure to amend section 16 may have some serious implications for sex equality in Canada. It may mean that different levels of scrutiny will be applied by the courts for different Charter rights. In addition, we are concerned that if sex equality provisions are not included in section 16 then it is unclear how any potential conflict between a distinct society in Quebec or elsewhere will be resolved if there is a conflict with sex equality. It is also ambiguous what in fact will be subject to Charter review, in light of the Bill 30 case.

Also in light of the Bill 30 case, NAWL recommends that section 16 be included in the Constitution Act, 1987. We are concerned that the Bill 30 case, combined with the particular drafting in the 1987 constitutional amendments, may create a hierarchy of constitutional rights and documents, and we are concerned that equality

[Translation]

Si nous commençons par les articles 1 et 16 des modifications à la Constitution, concernant la «société distincte du Québec» et la Charte des droits et libertés, la ANFD recommande que l'article 16 soit modifié de manière à ce qu'aucune disposition constitutionnelle, y compris l'article 1—l'article 2 de la Constitution de 1867—ne réduise les droits à l'égalité des sexes prévus par les articles 15 et 28 de la Charte des droits et libertés.

Nous craignons que si on ne le précise pas dans l'article 16, les droits à l'égalité des sexes prévus par la Charte ne soient pas appliqués, et cela, pour un certain nombre de raisons. En premier lieu, l'article 16 mentionne deux droits aux dispositions de la Charte et nous craignons que, sur le plan de l'interprétation, seuls les droits de la Charte mentionnés joueront, mais pas les autres. Outre l'article 16, l'article 3 mentionne également les droits de la Charte, et cette clause précise bien que tous ces droits s'appliquent, ce qui confirme nos inquiétudes.

Notre troisième sujet d'inquiétude a trait à la récente décision de la Cour suprême du Canada concernant l'affaire du projet de loi 30, et qui a trait à l'extension du plein régime de subventions aux écoles catholiques de l'Ontario. La Cour suprême du Canada a décidé, dans ce cas particulier, que certaines dispositions de la Loi constitutionnelle de 1867 ne peuvent être revues en vertu de la Charte. Cette décision est très importante et aura manifestement des répercussions profondes sur cette série de modifications constitutionnelles. Dans sa décision, M^{me} le juge Bertha Wilson utilise un langage extrêmement clair. Nous ne savons manifestement pas encore ce que seront les conséquences de cette décision; mais celle-ci a été prise le 25 juin, plusieurs semaines après que nous ayons reçu les documents législatifs actuels sous forme de projet. Il y a donc tout lieu de penser que les rédacteurs n'ont pas eu la possibilité de peser leurs mots en fonction de cette affaire et de ses répercussions.

La non-modification de l'article 16 risque d'avoir de graves conséquences pour l'égalité des sexes au Canada. Cela signifiera peut-être que les tribunaux examineront les cas de manière plus ou moins approfondie selon le droit en cause. En outre, nous craignons que si l'article 16 ne comporte pas de dispositions concernant l'égalité des sexes, on ne voit pas clairement comment un conflit éventuel entre une société distincte au Québec ou ailleurs sera réglé s'il y a un conflit au plan de l'égalité des sexes. On ne sait pas non plus très bien ce qui pourra faire l'objet d'un examen en vertu de la Charte, compte tenu de l'affaire du projet de loi 30.

Compte tenu de la même affaire, l'ANFD recommande également que l'article 16 soit inclus dans la Loi constitutionnelle de 1987. Nous craignons que l'affaire du projet de loi 30, liée à la forme particulière donnée à la rédaction des modifications constitutionnelles de 1987, ne crée une hiérarchie des droits et documents

[Texte]

rights, and sex equality rights in particular, will not find themselves at the top of the hierarchy.

While we do not endorse a prioritizing of constitutional rights and documents, we are concerned that we are going to find ourselves faced with that, and if that is the case then we certainly do not want sex equality at the bottom of that hierarchy.

Turning to section 6 and the process for appointment of judges to the Supreme Court of Canada, NAWL recommends that national women's groups be given the right, in addition to the provinces, of recommending names to fill vacancies in the Supreme Court of Canada. We recognize the role of the Supreme Court of Canada in deciding issues affecting federal-provincial jurisdiction. For some time, and increasingly, the Supreme Court of Canada has made important decisions about women's equality rights. Some of those important cases are referred to in our brief. That role will only increase with the equality provisions in the Charter of Rights and Freedoms, and NAWL submits that role of the Supreme Court of Canada must also be recognized in the appointment process for judges to the Supreme Court of Canada.

We also recommend that the final list of candidates be made public, including the lists of names put forward by women's groups, other groups who will obviously be affected by decisions of the Supreme Court of Canada, and the provinces. This will allow for greater accountability to the public.

• 1615

We also ask this committee to endorse the goal that 50% of the Supreme Court of Canada be eventually women. It is NAWL's belief that a diverse and mixed judiciary will more likely promote an egalitarian society.

With respect to section 2 of the constitutional amendments dealing with the Senate, our recommendations are quite similar to those for the appointment process for the Supreme Court of Canada, and the thinking behind them is also similar. Therefore I will not review those now.

Turning to section 7 and the entrenchment of national shared-cost programs, NAWL greatly welcomes this entrenchment. We recognize the importance of national shared-cost programs in improving conditions of disadvantaged groups in reducing the effects of discrimination. We also welcome diverse and regional solutions to national problems. However, we want to ensure that there is a full range of options for addressing these problems and that the entrenchment of national shared-cost programs in section 7 allow for a high minimum level of services across the country in order to address these national problems.

[Traduction]

constitutionnels; nous craignons enfin que les droits à l'égalité et les droits à l'égalité des sexes en particulier, ne se trouvent pas placés au sommet de cette hiérarchie.

Bien que nous ne soyons pas favorables à l'établissement d'un ordre de priorité des droits et documents constitutionnels, nous craignons de nous retrouver confrontés à une telle situation, et si c'était le cas, nous ne voulons manifestement pas que l'égalité des sexes se retrouve au bas de l'échelle.

Venons-en maintenant à l'article 6 et au processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada. L'ANFD recommande que l'on donne le droit aux groupes nationaux de femmes, en plus des provinces, de proposer des candidats aux postes vacants à la Cour suprême du Canada. Nous sommes très conscients du rôle que joue la Cour suprême dans le règlement des questions touchant la compétence fédérale-provinciale. Depuis un certain temps, et de plus en plus, la Cour suprême du Canada prend des décisions importantes au sujet des droits à l'égalité des femmes. Nous mentionnons certaines de ces affaires importantes dans notre mémoire. Le rôle de la Cour ne fera qu'augmenter, compte tenu des dispositions relatives à l'égalité dans la Charte des droits et libertés, et l'ANFD propose que l'on tienne compte de ce rôle de la Cour suprême dans le processus de nomination des juges à cette instance.

Nous recommandons également que la liste finale des candidats soit rendue publique, y compris les listes des candidats présentés par les groupes de femmes, par d'autres groupes qui seront manifestement touchés par les décisions de la Cour suprême du Canada, et par les provinces. La responsabilité à l'égard du public s'en trouvera accrue.

Nous demandons également à ce Comité de donner son aval à l'objectif d'une Cour suprême du Canada composée à 50 p. 100 de femmes. L'ANFD est convaincue qu'un corps judiciaire mixte et varié aura plus de chances de promouvoir une société fondée sur l'égalité.

En ce qui concerne l'article 2 des modifications constitutionnelles au Sénat, nos recommandations sont analogues à celles qui ont trait au processus de nomination à la Cour suprême du Canada, et notre raisonnement est le même. Je laisse donc ce point de côté.

Quant à l'article 7, l'ANFD est très favorable à l'enchâssement des programmes cofinancés nationaux. Nous reconnaissons l'importance de ces programmes dans l'amélioration de la situation des groupes défavorisés et la réduction des effets de la discrimination. Nous sommes également favorables à l'adoption de solutions diverses et régionales aux problèmes nationaux.

[Text]

As with sections 1 and 16, our concerns rest with ambiguities in the drafting of the constitutional amendments. We recommend clarification of certain terms in section 7. The term "national shared-cost program" is not defined and it is not clear what this will include.

The term "national objectives" also causes us concern. As a matter of statutory interpretation, the term "national objectives" may in fact be quite limited. We recommend that the term "national objectives" allow for an embodiment of policy goals and criteria for social programs such as the program criteria found in the Canada Health Act. These are specified in our brief at page 16. They include public administration on a non-profit basis, comprehensiveness, universality, portability, accessibility on uniform terms and conditions, and provision of information on the operation of the programs.

We also ask for clarification of the term "compatible". Our concern is that the language used requires compliance and conformity with "national objectives" and it is not clear that "compatible" will be enough to achieve this.

The thrust of our concerns with respect to section 7 is that there be enabling language to allow for the federal government to establish criteria or conditions that will allow for a high minimum level of services across the country, monitoring mechanisms, and systems for redress if there is non-compliance. We also recommend that section 7 be specifically subject to the Charter. Again as a matter of statutory interpretation, section 3 dealing with immigration agreements is made specifically subject to the Charter. The same does not hold true for national shared-cost programs. Therefore for greater certainty, we see this amendment as being quite important.

We have some recommendations dealing with the amending formula and how these may affect the Territories. Perhaps you would like to ask us some questions about these recommendations later.

Finally, I would like to say a few words about the First Ministers' conferences provided for in sections 8 and 13 quite quickly and also this particular constitutional amendment process. NAWL recommends that the First Ministers' conference process be more open to the public, that there be more meaningful opportunity for input.

With respect to this particular constitutional process, our recommendations have focused on sex equality. However, we are concerned that the most disadvantaged in Canadian society will not be heard. NAWL plans to

[Translation]

Nous tenons cependant à ce qu'il existe une gamme complète de solutions à ces problèmes et à ce que l'enchâssement des programmes cofinancés nationaux dans l'article 7 permettent un minimum élevé de services dans l'ensemble du pays de manière à pouvoir régler ces problèmes nationaux; ils nous inquiètent à cause de l'ambiguïté de rédaction des modifications constitutionnelles. Nous recommandons que certains termes de l'article 7 soient précisés. Le terme «programme cofinancé national» n'est pas bien défini et on ne sait pas très bien ce qu'il recouvre.

Le terme «objectifs nationaux» nous préoccupe également. Sur le plan de l'interprétation réglementaire, ce terme peut en fait avoir une acception fort limitée. Nous recommandons donc que le terme «objectifs nationaux» permette de préciser les objectifs et critères de politique concernant les programmes sociaux tels que les critères que l'on trouve dans la loi. Nous les précisons à la page 16 de notre mémoire. Il s'agit notamment de l'administration publique sans but lucratif, de l'exhaustivité, de l'universalité, de la transférabilité, de l'accessibilité à des conditions uniformes, et de l'information sur le fonctionnement des programmes.

Nous demandons également que le terme «compatible» soit précisé. Nous voudrions qu'il soit bien clair que l'on doit respecter les autres «objectifs nationaux» et s'y conformer, et le terme «compatible» ne nous semble pas suffisant pour cela.

Nous voudrions que l'article 7 précise clairement que le gouvernement fédéral est autorisé à établir des critères ou des conditions prévoyant un minimum élevé de services dans l'ensemble du pays, des mécanismes de contrôle et des mesures correctives en cas de non-respect des règlements. Nous recommandons également qu'il soit bien précisé que l'article 7 est soumis aux dispositions de la Charte. D'autre part, pour des raisons d'interprétation des règlements, il est bien précisé que l'article 3 ayant trait aux accords d'immigration est soumis aux dispositions dans la Charte. Il n'en va pas de même des programmes cofinancés nationaux. L'adoption de cette modification nous paraît fort importante pour des raisons de sécurité.

Nous avons un certain nombre de recommandations à faire concernant la formule de modification et ses répercussions pour les territoires. Si vous voulez bien, vous pourrez nous interroger sur ces recommandations un peu plus tard.

Finalement, je voudrais dire quelques mots au sujet des conférences des premiers ministres prévus aux articles 8 et 13 ainsi que de la procédure de modification de la Constitution. L'ANFD recommande que les conférences des premiers ministres soient plus largement ouvertes au public, afin de lui permettre de mieux faire valoir ses vues.

Nos recommandations relatives à ce processus constitutionnel sont axées sur l'égalité des sexes. Nous craignons cependant que les membres les plus défavorisés de la société canadienne ne puissent se faire entendre.

[Texte]

continue our own process of consultation. We have sent out our brief for comment and hope to be hearing back from other groups. However, to ensure that all voices are heard with respect to this round of very important constitutional amendments we ask that this committee recommend the extension of the hearings and provide resources to ensure that all persons will have an opportunity for meaningful input into this process. Thank you.

• 1620

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much, both for the quality of your presentation and for the fact that you nearly kept it within the limits of time. I will just recognize Senator Rousseau, who will be the first one to ask you questions.

La sénatrice Rousseau: Merci, monsieur le président.

À mon tour, je veux vous remercier pour la qualité de votre exposé.

J'ai deux courtes questions. Comme tout groupe national, vous êtes sans doute au courant qu'il y a des groupes de femmes qui représentent les femmes canadiennes. Elles se demandent, elles aussi, si l'article 16 du Lac Meech n'exclut pas les garanties spécifiques pour l'égalité. À la suite de vos recommandations et de vos interventions, pensez-vous qu'on devrait inclure l'article 28 de la Charte canadienne des droits et libertés, dans l'article 16? Ou, serait-il mieux d'élargir cette article afin d'y inclure tous les droits qui sont déjà protégés dans la Charte canadienne des droits et libertés pour protéger l'égalité sous toutes ses formes?

Ms Orton: Our recommendations with respect to sections 15 and 28 of the Charter are contained on page 8 of our brief. We recommend specific wording to be included in a new subsection in section 16, which refers to section 15 and section 28 of the Charter of Rights, but specifically to the sex equality provisions of the Charter.

Now, we have some concerns about just referring to the sex equality provisions, and that is why we have sent out our brief for recommendations and feedback from other groups. Given the short time constraints, that was our area of expertise, so that is what we have commented on. But as I say, we do have some concerns about limiting it to sex equality. Part of the problem is the broadness of section 15 of the Charter; it mentions certain grounds upon which there can be no discrimination, but it is open-ended.

Now, perhaps Bev Baines would like to comment on the importance of including both section 15 and section 28 from the point of view of protecting women's equality rights.

Ms Beverly Baines (Member, National Association of Women and the Law): Yes, I would. It seems to me to be

[Traduction]

L'ANFD a l'intention de poursuivre son propre processus de consultation. Nous avons diffusé notre mémoire et espérons obtenir des réactions d'autres groupes. Cependant, pour que tous puissent se faire entendre au sujet de cette série de modifications constitutionnelles très importantes, nous demandons au Comité de recommander la prolongation des audiences et de fournir les ressources nécessaires pour s'assurer que tout le monde aura la possibilité d'apporter quelque chose d'utile à ce processus. Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup d'avoir présenté un exposé d'une telle qualité et d'avoir presque su respecter le temps qui vous était imparti. Je donne maintenant la parole à la sénatrice Rousseau, qui sera la première personne à vous poser des questions.

Senator Rousseau: Thank you, Mr. Chairman.

I would also like to thank you for the quality of your presentation.

I have two brief questions to ask. As all other national groups, you are probably aware that there are women's groups representing Canadian women. They also wonder if section 16 does not exclude specific guarantees of equality. In view of your recommendations and of your interventions, do you think section 28 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms should be included in section 16? Or would it be better to expand this section so as to include all rights already protected by the Charter of Rights and Freedoms, in order to guarantee all forms of equality?

Mme Orton: Nos recommandations concernant les articles 15 et 28 de la Charte figurent à la page 8 de notre mémoire. Nous recommandons l'adoption d'un libellé précis pour un nouvel alinéa de l'article 16, renvoyant aux articles 15 et 28 de la Charte des droits, mais plus précisément aux dispositions de la Charte relatives à l'égalité des sexes.

Nous hésitons cependant à renvoyer simplement à ces dernières dispositions, et c'est la raison pour laquelle nous avons fait parvenir notre mémoire à d'autres groupes pour obtenir leurs recommandations et leurs réactions. Étant donné la brièveté des délais, ce sont ces points que nous avons discutés puisqu'il s'agit du domaine dans lequel nous sommes compétentes. Mais comme je viens de le dire, nous regrettons un peu de nous en tenir uniquement à l'égalité des sexes. Le problème tient en partie au caractère très général de l'article 15 de la Charte.

Il mentionne certains domaines dans lesquels il ne peut y avoir aucune discrimination, mais il laisse la porte ouverte. Bev Baines voudra peut-être maintenant parler de l'importance de l'inclusion des articles 15 et 28 du point de vue de la protection des droits à l'égalité des femmes.

Mme Beverly Baines (membre de l'Association nationale de la femme et le droit): Oui, avec plaisir. Il me

[Text]

very important that we not only put section 28 in, but also section 15, for reasons that have to do with the way in which the courts are deciding existing cases. There is now a decision of the Ontario Court of Appeal in a case called *Regina v. Lucas and Regina v. Neilly* in which the Ontario Court of Appeal has made the statement that section 28 cannot stand alone. With that particular decision sitting there, at the moment it is one of the highest decisions we have, because the Supreme Court of Canada has not ruled on the meaning of section 28. Under those circumstances, we simply cannot risk not packaging sections 28 and 15 together; they will have to go together in order to deal with the way in which the courts presently appear to be interpreting section 28.

I should say in passing that there have been some 15 or so cases decided since the Charter came into effect and since section 15 came into effect in April of 1985. Since section 15 came into effect there have been some 15 cases involving section 28 in which section 28 was either relied upon or was referred to. Of those 15 cases, it is interesting and somewhat disconcerting to those of us who worked to get section 28 into the Charter to note that 12 of the cases were cases in which it was men who were relying on section 28 for their defence. Only two of the cases involved women relying on section 28. One of the cases involved both a man and a woman relying on section 28.

• 1625

There is not a great deal of jurisprudence out there right now, but there are cases that have gone to the appeal courts in various provinces. So I think we have to listen to what the courts are saying, at least until the Supreme Court of Canada gives us a ruling on the meaning of section 28.

La sénatrice Rousseau: Ma deuxième question. Dans la formule intérimaire de nomination, tant à la Cour suprême qu'au Sénat, on n'oblige pas une représentation équitable ou même proportionnelle des femmes et des hommes. Pensez-vous que cette modification pourrait être facilement effectuée? Vous avez mentionné qu'on pourrait probablement avoir 50 p. 100 de femmes nommées à la Cour suprême. Est-il possible de fixer un pourcentage dans ce processus de nomination?

Ms Orton: We are not asking this committee to recommend today that 50% of all appointees be women. You will see in our brief that we are asking that this committee endorse the goal that eventually 50% of judges on the Supreme Court of Canada be women.

La sénatrice Rousseau: Oui. Mais est-ce réalisable, selon vous?

Ms Orton: Absolutely. Women are becoming involved in the law in record numbers. We are not quite yet 50% of the bar, but we hope to be soon.

[Translation]

paraît très important d'inclure, non seulement l'article 28, mais également l'article 15, à cause de la manière dont les tribunaux décident des affaires actuelles. La Cour d'appel de l'Ontario vient de rendre un arrêt dans l'affaire *Regina c. Lucas et Regina c. Neilly*, dans lequel elle déclare que l'article 28 est insuffisant, en lui-même. Il s'agit là, pour le moment d'une des décisions les plus importantes auxquelles nous puissions nous référer puisque la Cour suprême du Canada n'a pas encore statué sur la signification de l'article 28. Dans ces circonstances, nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre de ne pas regrouper les articles 28 et 15, ce qui est indispensable, compte tenu de la manière dont les tribunaux semblent actuellement interpréter l'article 28.

Je devrais dire en passant qu'une quinzaine d'affaires ont déjà été réglées depuis que la Charte est entrée en vigueur et depuis que l'article est lui aussi entré en vigueur en avril 1985. Depuis lors, il y a eu une quinzaine d'affaires dans lesquelles on s'appuyait sur l'article 28 ou on s'y référerait. Il est intéressant et quelque peu déconcertant, pour ceux d'entre nous qui ont travaillé pour que l'article 28 soit inclus dans la Charte, de noter que 12 des procès concernaient des hommes qui s'appuyaient sur cet article pour assurer leur défense. Deux seulement, concernaient des femmes, et un seul, un homme et une femme qui s'appuyaient sur l'article 28.

Il n'y a pas encore beaucoup de jurisprudence là-dessus pour le moment, mais un certain nombre d'affaires ont déjà été soumises aux instances d'appel de diverses provinces. Il me paraît donc important d'écouter ce que les tribunaux ont à dire, au moins en attendant que la Cour suprême du Canada nous donne son interprétation de l'article 28.

Senator Rousseau: This is my second question. The interim formula of application, both at the Supreme Court and at the Senate, does not require an equitable, or even proportional, representation of men and women. Do you think this could be easily amended? You mentioned that 50% of the nominations of the Supreme Court could probably go to women. Is it possible to determine a percentage in this appointment process?

Mme Orton: Nous ne demandons pas à votre Comité de recommander aujourd'hui que 50 p. 100 des nominations soient réservées aux femmes. Vous verrez dans notre mémoire que nous demandons au Comité de donner son aval à l'objectif suivant: une Cour suprême du Canada où, un jour, 50 p. 100 des juges seront des femmes.

Senator Rousseau: Yes. But, according to you, can this be achieved?

Mme Orton: Absolutely. Il y a un nombre record de femmes qui se lancent dans des carrières juridiques. Nous ne représentons pas encore 50 p. 100 des membres du barreau, mais nous espérons y parvenir bientôt.

[Texte]

As indicated in our brief, we believe the Supreme Court of Canada, and in fact all institutions, should reflect Canadian society. It is not necessarily a matter of representation, but it is a matter of input—people coming from broad cross-sections, bringing different experiences. We see that as good for Canada as a whole. Definitely it is possible; and shortly, I am sure, we will see 50% of all lawyers being women.

La sénatrice Rousseau: Et au Sénat, pourrait-on compter sur des groupes de pression comme le vôtre pour obtenir le 50 p. 100? Au Sénat, nous sommes 11 femmes sur 104 sénateurs.

Ms Orton: I think lobby groups such as the National Association of Women and the Law can certainly help. Part of our role is not only to lobby but also to educate the public, and I am sure we would be pleased to assist in any way possible to ensure that goal is met.

La sénatrice Rousseau: Avec un Sénat élu, comment prévoyez-vous atteindre 50 p. 100, ou un nombre proportionnel puisque les femmes font face au même problème que les hommes pour se faire élire. On pourrait envisager un objectif de 50 p. 100. Mais sera-t-il facile d'en élire 50 p. 100? Aux élections fédérales, par exemple, on aurait beau dire que les femmes veulent être représentées à 50 p. 100, encore faut-il qu'elles se fassent élire. Comment, alors, croyez-vous qu'on puisse atteindre cet objectif?

Ms Patricia File (Co-ordinator, Public Affairs, National Association of Women and the Law): There is a number of organizations currently trying to increase women's representation in elected positions. They are present in all three parties, and there are also some non-partisan groups. Among their kinds of recommendations are, for example, running women in winnable ridings and to endorse the principle of encouraging women to run within each of the parties. I think that same kind of principle would have to happen at the Senate level as well. There are a number of courses and educational materials now out to help women get nominated and to learn about fund-raising, and the same kind of recommendations would obviously apply at the Senate level as well, if there were to be an elected Senate.

La sénatrice Rousseau: Merci. Merci, monsieur le président.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): There are about two minutes left. Mr. Kaplan.

• 1630

Mr. Kaplan: I hope the witnesses are aware that this morning the Minister indicated that the government would consider amendments, as I heard it, in the case of

[Traduction]

Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, nous estimons que la Cour suprême du Canada et en fait toutes les institutions, devraient être un reflet fidèle de la société canadienne. Ce n'est pas nécessairement une question de représentation, mais une question d'apport—des personnes venues d'horizons très divers, apportant le fruit d'expériences différentes. Cela pourrait être un bien pour l'ensemble du Canada. C'est donc indiscutablement possible; et bientôt, j'en suis certaine, 50 p. 100 des avocats seront des femmes.

Senator Rousseau: Would it also be possible to rely on lobby groups like yours so that 50% of the Senators are women? Right now, out of 104 Senators, there are only 11 women.

Mme Orton: Je crois que des groupes de pression tels que l'Association nationale de la femme et le droit peuvent certainement vous aider. Notre rôle ne consiste pas seulement à exercer des pressions mais également à informer le public, et je suis certaine que nous serions heureuses de vous aider, sous quelque forme que ce soit, à atteindre cet objectif.

Senator Rousseau: Since the members of the Senate are elected, how do you expect to reach 50%, or a proportional number, since, to be elected, women are confronted with the same problem as men. A 50% goal is conceivable. But will it be easy to elect women at 50% of the seats? At the federal elections, for example, no matter how often one keeps saying that women want to have a 50 per cent representation, they still have to be elected. So, according to you, how could we reach that goal?

Mme Patricia File (coordinatrice des affaires publiques, Association nationale de la femme et le droit): Il existe actuellement un certain nombre d'organisations qui essaient d'accroître la représentation féminine aux postes électifs. Elles existent dans les trois partis, et il y a également des groupes non partisans. Ils recommandent notamment que des femmes posent leur candidature dans des circonscriptions où elles ont des chances de remporter la victoire et appuient le principe selon lequel il faut encourager les femmes à tenter leur chance au sein de chacun des partis. J'estime que le même principe devrait également jouer à l'échelon du Sénat. Il existe un certain nombre de cours et de matériels didactiques qui aident maintenant les femmes à être choisies comme candidates et à acquérir les techniques de collectes de fonds. Le même type de recommandation devrait donc manifestement valoir également pour le Sénat, si ses membres devaient être élus.

Senator Rousseau: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Il nous reste environ deux minutes. Monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Les témoins savent, j'espère, que le ministre a annoncé ce matin que le gouvernement considérerait des modifications, si j'ai bien entendu, dans le cas

[Text]

egregious errors of drafting. I want to indicate that while your point is a substantive one, and it is a point with which the Liberals agree—the main point about a notwithstanding clause, to be sure the equality rights are not changed by the distinct society rights—there does not appear to be a willingness on the part of the Minister to accept that. I want firstly to indicate that on behalf of the Official Opposition we would support an amendment like that.

Up until now we have had two witnesses—the Minister himself and Mr. Beaudoin—both of whom indicated that they felt equality rights were not jeopardized by the distinct society provisions. They did not refer to the Bill 30 case. I think that ought to make a difference, and it is one we will continue to raise with other witnesses as they appear.

I wanted to indicate where it is the Liberals stand on that particular provision and that as far as we are concerned it is a very small thing. If the government indicated, as it did, that the equality rights should have priority over the distinct society rights—that was their position—why they would be unwilling to accept an amendment which would make that absolutely clear, what interest there is anywhere in the country against recognizing the point and providing that extra protection, particularly in light of the Bill 30 clause. . . I wanted to make that point for you.

This may seem like a question out of left field, but I will ask you, as lawyers, how you would feel if a province proposed a list of candidates to the Supreme Court of Canada that did not include women. After all, I come from a law school myself now where the students are 50% women, so one can talk about some kind of transitional period, maybe, but not a very long one, before half the practitioners in the country will be women. And what would a legal view be if equality rights are truly protected in the Constitution and some province came up with a list of candidates to the Supreme Court of Canada that did not include women or did not include 50% women? I would like to think it could be challenged.

In that respect I like very much the idea that the list be made public so it would become apparent whether a province was complying in its submissions with the idea of the equality of people in the country. Do you think a list without women on it would be a legally valid exercise of the right of the province to provide a list?

Ms Baines: I think were it not for the Bill 30 case that I might agree with you. But the Bill 30 case does give us some difficulty. What I thought of as you were speaking about that was the newspaper report I read about a year or so ago that Dr. Marguerite Ritchie was involved in investigating the possibilities of challenging Senate appointments—that is, existing Senate appointments right now—on the basis the Senate is not composed of 50%

[Translation]

d'erreurs flagrantes de rédaction. Je tiens à préciser que même si votre argument a du poids, et c'est un argument avec lequel les libéraux sont d'accord, le principal argument en ce qui concerne un article dérogatoire est que les droits à l'égalité ne sont pas modifiés par les droits relatifs à la société distincte, et le ministre ne semble pas vouloir accepter ce fait. au nom de l'opposition officielle je signale d'emblée que nous appuyerions une modification de ce genre.

Nous avons entendu deux témoins jusqu'ici, le ministre lui-même et M. Beaudoin, et ils nous ont indiqué tous les deux que, selon eux, les droits à l'égalité ne sont pas menacés par les dispositions relatives à la société distincte. Ils n'ont pas mentionné l'affaire portant sur la loi 30. Je crois que cela fait une différence et que nous continuerons de le signaler aux autres témoins à mesure qu'ils comparaitront.

Je veux préciser la position des libéraux face à cette disposition et souligner qu'en ce qui nous concerne, il s'agit d'une question d'importance très mineure. Si le gouvernement affirme, comme il l'a fait, que les droits à l'égalité devraient avoir préséance sur les droits relatifs à la société distincte—c'est sa position—pourquoi refuserait-il d'accepter une modification qui rendrait la situation tout à fait claire, quel intérêt y a-t-il au pays à refuser d'accepter l'argument et de prévoir cette protection supplémentaire, surtout compte tenu de l'affaire portant sur la loi 30? . . . Voilà ce que je voulais démontrer.

Cela peut vous sembler une question incongrue mais je vous demande, à vous avocats, comment vous vous sentiriez si une province proposait une liste de candidats à la Cour suprême du Canada qui ne comprendrait aucune femme. Après tout, ayant moi-même étudié dans une faculté de droit où la moitié des étudiants sont des femmes, je sais qu'on peut avoir une certaine période de transition, mais pas très longue, avant que la moitié de ceux qui exercent la profession soient des femmes. Quel serait le point de vue des juristes si les droits à l'égalité sont vraiment protégés dans la Constitution et qu'une province présentait une liste de candidats à la Cour suprême du Canada sans aucune candidature féminine ou dont la moitié des candidatures ne seraient pas féminines? J'ose croire qu'on pourrait contester cette liste.

À cet égard, je suis très favorable à l'idée que la liste soit publiée pour qu'on puisse facilement déterminer si les candidatures respectent le principe de l'égalité des citoyens du pays. Pensez-vous que la province qui présenterait une liste sans candidature féminine exercerait de manière juridiquement valide son droit de présenter cette liste?

Mme Baines: S'il n'y avait pas l'affaire de la loi 30, je serais peut-être d'accord avec vous. Mais cette affaire nous pose des difficultés. Pendant que vous parliez, je réfléchissais à cet article de journal que j'ai lu il y a environ un an, dans lequel on indiquait que Marguerite Ritchie envisageait de contester les nominations au Sénat—c'est-à-dire les nominations au Sénat actuel—en invoquant l'argument que le Sénat n'est pas formé à 50 p.

[Texte]

women. I think the same notion is there, but we may have some difficulties now that we have had the Bill 30 ruling.

Mr. Kaplan: I agree with you that the Bill 30 case makes it much tougher for the government to oppose the amendment you are putting forward, an amendment that we support. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. I will now recognize Senator Robertson.

Ms Orton: I wonder if I could respond briefly to Mr. Kaplan's first point dealing with commitments to amend section 16, if there is in fact a problem. Part of the problem here is this committee will hear conflicting opinions, I have no doubt, over the course of the hearings. Some will say that equality rights are not threatened and some will say that equality rights are threatened. In a constitutional document it is important to be certain.

Many of you may be aware of cases already dealing with the 1982 Constitution and the process there where opinions were rendered one way or another about what certain provisions mean or meant. And decisions have been made since then which suggest that perhaps they did not mean what someone suggested at the time. It is important that the document be clear. It is not a matter of proving one way or another what these constitutional amendments will mean; nobody can do that. It is a matter of being as certain as possible.

• 1635

Senator Robertson: What is your total membership in Canada, please?

Ms File: The membership varies, because the caucuses themselves have members. The caucus in Edmonton has upwards of 300 members, but of those only a certain portion are formal members of the national association. It fluctuates between 500 and 1,000.

Senator Robertson: Are you in most provinces or all provinces?

Ms File: We are in every single province and the territories.

Senator Robertson: Thank you very much. I do not want to get caught up in the distinct society and sexual equality. I am not a lawyer; I shall leave that debate to those who are, because we are hearing different expressions on those particular phrases. Regarding the distinct society, for instance, I as a lay person, at least a non-lawyer, have no doubt in my mind that when I drive into the province of Quebec, I am certainly into a distinct society, whereas if I cross the border from Manitoba to Saskatchewan, I perhaps would not know the difference at any particular point. One looks at it from a different perspective, depending on one's environment, I suppose.

[Traduction]

100 de femmes. Le principe est le même, mais nous avons des difficultés maintenant qu'il y a eu une décision au sujet de la loi 30.

M. Kaplan: Je conviens avec vous qu'à la suite de l'affaire de la loi 30, le gouvernement a beaucoup plus de mal à s'opposer à la modification que vous proposez et que nous appuyons. Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. J'invite maintenant le sénateur Robertson à poser ses questions.

Mme Orton: Me permettez-vous de répondre brièvement à la première partie de l'intervention de M. Kaplan au sujet des engagements face à la modification de l'article 16 et des problèmes éventuels que cela pourrait poser? La difficulté réside en partie dans le fait que le comité entendra, j'en suis convaincue, des opinions contradictoires au cours des audiences. Certains affirmeront que les droits à l'égalité ne sont pas menacés et d'autres soutiendront le contraire. Dans un document constitutionnel, il est important de savoir à quoi s'en tenir.

Beaucoup d'entre vous ont entendu parler des contestations devant les tribunaux au sujet de la Constitution de 1982 et du processus au cours duquel des opinions ont été données dans un sens ou dans l'autre à propos de ce que signifient certaines dispositions. Et des décisions rendues depuis laissent entendre que les dispositions ne signifient peut-être pas ce que l'on pensait à l'époque. Il est important que le document soit clair. Pas pour prouver d'une manière ou d'une autre le sens de ces modifications constitutionnelles; car personne ne peut y arriver. Pour être aussi certains que possible.

Le sénateur Robertson: Combien de membres compte votre organisme?

Mme File: Le nombre de membres varie, parce que ce sont les sections qui adhèrent. La section d'Edmonton compte plus de 300 membres, dont une partie seulement appartiennent officiellement à l'association nationale. Le nombre de membres varie entre 500 et 1,000.

Le sénateur Robertson: Avez-vous des membres dans presque toutes les provinces ou dans toutes les provinces?

Mme File: Nous avons des membres dans toutes les provinces et dans les territoires.

Le sénateur Robertson: Merci beaucoup. Je ne veux pas m'embarquer dans la question de la société distincte et de l'égalité des sexes. Je ne suis pas avocat; je laisserai les avocats discuter de cette question, car nous entendons différents sons de cloche à ce sujet. Au sujet de la société distincte, par exemple, il ne fait aucun doute dans mon esprit de citoyen ordinaire, ou tout au moins de quelqu'un qui n'a pas de formation juridique, que lorsque j'entre au Québec, j'arrive certainement dans une société distincte, tandis que lorsque je traverse la frontière entre le Manitoba et la Saskatchewan, je ne note pas vraiment de différence. On voit les choses à partir d'un point de

[Text]

I should like to ask you something here. I notice that you would like to have half of the Supreme Court of Canada bench female, but then with the Senate you drop your expectations to 30%. Is that an error in my notes?

Ms File: It should be an error, yes.

Senator Robertson: Should be an error, that is good. I shall change that. I looked at that and wondered about it. Certainly your objectives are moving in the right way, and we need all the help we can get from every source.

However, I disagree with my colleague across the table, Mr. Kaplan, when he agrees with you that the lists of suggested people who might be appointed to the bench of the Supreme Court of Canada be made public. I think perhaps we should come up with another methodology rather than that. I worry about that. For instance, if there were three or four women and three or four men on the list, or something like that, and a man was chosen, for whatever reason—obviously excellence or some other reason—and then if he were perhaps hearing a case that involved a female problem and the decision did not come particularly in support of perhaps how the women's movement felt about that, I wonder whether it would cause unnecessary disturbance in the court.

I would rather see those names kept confidential. I have no objection to some sort of a screening process, but I do not think I want to see them paraded in the papers and that sort of thing. For the people who do not make it, sometimes it is an embarrassment. I am not exactly happy with that. I would certainly like to see another way so that the provinces can be measured and encouraged, but I believe other methods could be developed rather than just publishing the names. Sometimes instead of embarrassing the government it just embarrasses the people who are published. I would like to see it done another way, because I worry about it just the way it is now.

• 1640

I would like to see organizations like yours write directly and pressure the provincial governments and the federal governments for appointments. I do not mean to be negative, but I think we will wait an awful long while, and perhaps there are reasons why we wait a long while before we are consulted. If you exert enough pressure on governments, you will be listened to. Of course, the best way is to have more women running for office as well. Get in there where your voice will be heard. I think to sit on the outside and look in is not always the best way.

Coming back to your distinct society and sexual equality, I really say to leave that to the lawyers, but on page 9 of your document, that is a frightening paragraph or two you have in the middle. I hope everyone reads it

[Translation]

vue différent, selon le milieu dans lequel on se trouve, je suppose.

Permettez-moi de vous poser une question. Vous aimeriez que la moitié des juges de la Cour suprême du Canada soient des femmes, mais dans le cas du Sénat, vous réduisez vos attentes à 30 p. 100. Y a-t-il une erreur dans mes notes?

Mme File: Je crois que oui.

Le sénateur Robertson: Bien. Je les corrigerai. Je me demandais. Vos objectifs vont certainement dans la bonne direction et nous avons besoin de toute l'aide possible.

Mais je ne suis pas du même avis que mon collègue à l'autre bout de la table, M. Kaplan, qui convient avec vous que les listes de candidatures à la Cour suprême du Canada devraient être publiées. Nous devrions peut-être trouver un autre moyen. Cette méthode m'inquiète. Qu'arriverait-il, par exemple, s'il y avait trois ou quatre femmes et trois ou quatre hommes sur la liste, ou quelque chose du genre, et qu'un homme était retenu, pour je ne sais quelle raison—à cause de son excellence ou pour une autre raison—qu'il entendait ensuite une cause relative à un problème touchant une femme et que la décision n'appuyait pas vraiment la position du mouvement féministe sur la question; je me demande si cela ne perturberait pas inutilement les tribunaux.

Je préférerais que les listes restent confidentielles. Je n'ai pas d'objection à ce qu'il existe une forme de pré-sélection, mais je ne voudrais pas voir les noms faire les manchettes des journaux par exemple. Pour les gens dont la candidature n'est pas retenue, c'est embarrassant. Je ne suis pas très chaud à l'idée. J'aimerais qu'il existe un autre moyen de mesurer et d'encourager les provinces. Je crois qu'il faut mettre au point d'autres méthodes plutôt que de publier les noms. Au lieu d'embarrasser le gouvernement, la publication de noms ne réussit parfois qu'à embarrasser les personnes visées. J'aimerais que l'on trouve un autre moyen parce que je m'inquiète de la façon dont les choses se passent actuellement.

J'aimerais que des organismes comme le vôtre écrivent directement aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral et exercent des pressions pour influencer les nominations. Sans vouloir être négatif, je crois que nous devons attendre bien longtemps, et il y a peut-être des raisons pour lesquelles nous attendons bien longtemps avant d'être consultés. Si vous exercez assez de pressions sur les gouvernements, vous serez entendues. Bien sûr, la meilleure façon c'est qu'un plus grand nombre de femmes se présentent aux élections. Prenez place là où votre voix sera entendue. Rester à l'extérieur et regarder ce qui se fait à l'intérieur n'est pas toujours la meilleure façon de procéder.

Pour en revenir à la société distincte et à l'égalité des sexes, je suis d'avis qu'il faut laisser les avocats trancher la question, mais au milieu de la page 9 de votre document, je lis un paragraphe ou deux qui m'effraient. J'espère que

[Texte]

and responds. The lawyers perhaps could respond to that. It seems to me that we are going back a hundred years. I hope you are being extreme when you place those examples on page 9.

We certainly need the Senate. Half of us should be women. One of my colleagues suggested that perhaps we could nudge some of the others out and replace them with women. I will buy that. There are different ways, of course, of proceeding. You have an interesting document here and the conflict of advice that we get is confusing.

I want to share my time with my colleague here, and I know that our joint chairman Mr. Speyer also has a quick question if he might interject here somewhere. So before we move to my right, perhaps, Chris, you may want to interject your question.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Ms Baines, on section 16, do you think it is necessary at all to have that? Let us forget your submission and the recommendation you made. Do you think it is necessary to have section 16 in the document itself?

Ms Baines: Yes, I do. The reason that is mainly given for having section 16 in there now is the Bill 30 decision.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Is which?

Ms Baines: The Bill 30 decision, the decision with respect to Roman Catholic school funding in Ontario. The problem that has been caused by that decision—which I think came out around the middle to the end of June, after the accord—was that all three of the judges who wrote judgments and all of the other four judges, who concurred with them, took the position that the rights that exist in the 1867 Constitution will be immune from invalidation by a Charter challenge. It seems to me that all of the seven judges who heard that case at the Supreme Court of Canada are in agreement with that position. Because the Meech Lake accord puts the distinct society clause into the Constitution of 1867, that then makes that clause immune from invalidation under a Charter challenge.

We have given examples—they were just drawn attention to—of possible cases or scenarios that we hope do not arise, but if they do then there would be a very clear problem now without a section 16 as we have proposed, amended.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I will pursue that later.

Mme Blais-Grenier: J'aurais une question de clarification à demander à M^{me} Orton. Je n'ai pas de formation juridique non plus, alors je vais y aller de façon très candide.

Quand vous discutiez de la société distincte et de la Charte canadienne des droits et libertés, vous avez fait référence aux chartes des provinces en disant: ces chartes-

[Traduction]

tout le monde les lira et réagira. Les avocats pourraient peut-être répondre. Il me semble que vous retournez un siècle en arrière. J'espère que les exemples que vous présentez à la page 9 sont des cas extrêmes.

Nous avons certainement besoin du Sénat. La moitié d'entre nous devraient être des femmes. Un de mes collègues a suggéré que nous poussions du coude certains de ceux qui le sont déjà et les remplaçons par des femmes. Je serais d'accord. Il y a bien sûr d'autres façons de procéder. Votre document est intéressant et les avis contradictoires que nous recevons sèment la confusion dans les esprits.

Je veux partager mon temps avec mon collègue et je sais que notre coprésident, M. Speyer, aurait lui aussi une brève question à poser si on le lui permet. Avant de céder la parole à mon collègue de droite, je demanderais donc à Chris de poser sa question.

Le coprésident (M. Speyer): Madame Baines, pensez-vous que l'article 16 soit vraiment nécessaire? Oublions pour un instant votre mémoire et votre recommandation. Pensez-vous que l'article 16 soit nécessaire dans le document lui-même?

Mme Baines: Oui, je le pense. L'article 16 se trouve dans le document surtout par suite de la décision relative à la loi 30.

Le coprésident (M. Speyer): Pardon?

Mme Baines: La décision concernant la loi 30 au sujet du financement des écoles catholiques romaines en Ontario. Le problème provoqué par cette décision—qui a été rendue au milieu ou à la fin de juin—est que les trois juges qui ont rédigé le jugement—et les quatre autres étaient d'accord avec eux—ont conclu que les contestations relatives à la Charte des droits et libertés ne peuvent porter atteinte aux droits qui existent dans la Constitution de 1867. Il me semble que les sept juges qui ont entendu la cause à la Cour suprême du Canada sont d'accord à ce sujet. Comme l'accord du lac Meech ajoute l'article sur la société distincte à la Constitution de 1867, une contestation relative à la Charte des droits ne peut porter atteinte à cet article.

Nous avons donné des exemples—simplement pour attirer l'attention—de cas ou de scénarios qui, nous l'espérons, ne se matérialiseront pas, mais s'ils le faisaient, il en résulterait un problème très évident au cas où l'article 16 ne serait pas modifié comme nous l'avons proposé.

Le coprésident (M. Speyer): J'y reviendrai plus tard.

Mrs. Blais-Grenier: I would ask Ms Orton to clarify one point. I am not a lawyer either, so I will be very candid.

When you talked about the distinct society and the Canadian Charter of Rights and Freedoms, you referred to the provincial charters by saying: these charters are not

[Text]

là ne sont pas mentionnées, donc ne seraient pas utilisées dans l'interprétation éventuelle lors de la prise d'une décision. Est-ce que j'ai bien compris ou ai-je mêlé deux choses?

Ms Orton: I am not quite sure what you mean by charters of rights of the provinces.

Mrs. Blais-Grenier: Provinces have a charter of rights.

Ms Orton: In Quebec there is.

• 1645

Mrs. Blais-Grenier: In all provinces they have them now.

Ms Orton: Are you referring to human rights codes, then?

Mrs. Blais-Grenier: Yes.

Ms Orton: I am referring specifically to the sex equality rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, as opposed to any provincial charters or human rights codes.

Mrs. Blais-Grenier: Okay. But in my opinion—and again, I am not a lawyer—in my recollection, every province has a provincial charter, and it is compatible with the Canadian Charter. So I do not see any problem arising from that.

Ms Orton: In the sense of a conflict between a provincial—

Mrs. Blais-Grenier: Yes. There is no conflict between—

Ms Orton: Well, there could potentially be. We have the case of Justine Blaney in Ontario, where there was a conflict between the Ontario Human Rights Code and the Canadian Charter of Rights and Freedoms. As a result, a provision of the Ontario Human Rights Code was amended.

Mrs. Blais-Grenier: Okay. Usually it is amended, because it is supposed to be compatible anyway.

Ms Orton: Right.

Ms Jewett: I welcome the members of NAWL who are with us today, and I congratulate them on doing an excellent brief in really a very short space of time.

The Minister this morning, when we were talking about section 16 of the accord, as I understood him, said the reason only two of the Charter sections were included were first, in the case of section 27, on our multicultural heritage, that this was an interpretation section. That is why it was included. In the case of section 25, on aboriginal rights and freedoms, this was included because it was a reference to collective rights, not individual rights. I hope I have that right—perhaps you were here—because I do want to ask if that is also your understanding of the reasons why those two sections, at least those two from the Charter, were included.

[Translation]

mentioned and thus will not be used in a potential interpretation before a decision is made. Did I understand right or did I mix up two different things?

Mme Orton: Je ne sais pas très bien ce que vous voulez dire par la charte des droits et libertés des provinces.

Mme Blais-Grenier: Les provinces ont des chartes de droits et libertés.

Mme Orton: Le Québec en a une.

Mme Blais-Grenier: Toutes les provinces en ont maintenant.

Mme Orton: Parlez-vous des codes des droits de la personne?

Mme Blais-Grenier: Oui.

Mme Orton: Je fais allusion aux droits à l'égalité des sexes contenus dans la Charte canadienne des droits et libertés, par opposition aux chartes ou aux codes des droits des provinces.

Mme Blais-Grenier: Très bien. Mais à mon avis—et je répète une fois de plus que je n'ai pas de formation juridique—toutes les provinces ont une charte provinciale compatible avec la charte canadienne. Je ne vois donc pas d'où peut surgir un problème.

Mme Orton: En cas de conflit entre une province. . .

Mme Blais-Grenier: Oui, mais il n'y a pas de conflit entre. . .

Mme Orton: Il pourrait y en avoir un. Nous avons l'affaire Justine Blaney en Ontario, où il existait un conflit entre le Code des droits de la personne de l'Ontario et la Charte canadienne des droits et libertés. Par suite de ce litige, une disposition du code ontarien a été modifiée.

Mme Blais-Grenier: D'accord. D'habitude, il y a des modifications puisque les deux documents sont censés être compatibles de toute façon.

Mme Orton: Exact.

Mme Jewett: Je souhaite la bienvenue aux membres de l'ANFD qui sont ici aujourd'hui et je les félicite pour avoir rédigé un excellent mémoire dans des délais très courts.

Si j'ai bien compris ce matin, quand il était question de l'article 16 de l'Accord, le ministre a déclaré que seuls deux articles de la Charte étaient mentionnés puisque l'article 27 sur notre patrimoine culturel est un article d'interprétation et que l'article 25 sur les droits et les libertés des autochtones fait allusion aux droits collectifs et non aux droits individuels. J'espère avoir ce droit—vous étiez peut-être ici—parce que je veux vous demander si c'est ainsi que vous comprenez les motifs expliquant pourquoi ces deux articles de la Charte sont visés.

[Texte]

Ms Orton: I would be much happier to tell you why section 28 is also an interpretive clause and deals with collective rights.

Ms Jewett: I was going to come to that next, but go ahead.

Ms Orton: I do not think there is any question that section 28 is an interpretive clause. It was intended. . . The phraseology used in the books that write about section 28—and there is a book about section 28, as well as the articles that exist describing section 28—tells us that the history of section 28 was to make section 28 a purposive clause: a clause, in other words, that would be used to interpret sex equality rights for women and for men in Canada. I think there is no question that section 28 is as interpretive as section 27 and as what will be section 2 if and when the Meech Lake accord is approved. There is no question that clause is interpretive as well. For that reason, it seems to me to be very important to put 28 and 15 into clause 16.

• 1650

Now, the question of collective rights—do women have collective rights—there are books by sociologists, such as Jessie Bernard, and by psychologists, such as Carol Gilligan; there are books that clearly talk about women as collectivities. Some of them talk in terms of hypotheses. Carol Gilligan, for example, has done studies of men and women law students and other students, in which she shows it would appear the men talk and write and make decisions based on notions of equality and notions of rights, whereas the women talk and work and are responsive to decision-making in terms of equity and the context, the relationships that are happening.

We do not know whether Carol Gilligan's theories and Jessie Bernard's theories are indeed the reality for us or not, and we certainly do not know whether the reality would be different if the world were not such a—shall I say it—male-structured place as it is right now. We do not know whether we want to preserve what we have right now. But we do want that question to be left open. There is no question that we want for the moment the opportunity to explore the possibility of collective rights involving women.

Ms Orton: I could add briefly to that. Again, it may well be the intention of the drafters to separate some parts out that have different purposes, but it is going to be a question of what the Supreme Court of Canada eventually decides; and that is not clear. There are many other arguments that can be made, and no doubt will be made, about what parts are included and what are not. Our concern is to be clear.

Ms Jewett: I agree with you entirely; and I am glad to have my purely lay person's judgment on what is and is not an interpretation clause substantiated. The collective rights one is a very interesting one. I had not really got

[Traduction]

Mme Orton: Je serais beaucoup plus heureuse de vous dire pourquoi l'article 28 est aussi un article d'interprétation portant sur les droits collectifs.

Mme Jewett: J'allais aborder cette question à l'instant, mais allez-y.

Mme Orton: Il ne fait aucun doute que l'article 28 est un article d'interprétation. Il visait. . . les termes employés dans les ouvrages qui traitent de l'article 28—et on a écrit tout un livre sur cet article ainsi que des articles—révèlent que l'article 28 devait répondre à un but, autrement dit, servir à l'interprétation des droits à l'égalité entre les hommes et les femmes au Canada. Il ne fait aucun doute que l'article 28 est tout autant un article d'interprétation que l'article 27 et que le sera l'article 2 de l'Accord du lac Meech s'il est approuvé. Il ne fait pas de doute que cet article est lui aussi un article d'interprétation. Pour cette raison, il me semble très important de parler des articles 28 et 15 de la charte dans l'article 16 de l'accord.

En ce qui concerne les droits collectifs—les femmes ont-elles des droits collectifs?—il existe des ouvrages de sociologues tels que Jessie Bernard et de psychologues tels que Carol Gilligan; des ouvrages qui parlent clairement des femmes en tant que collectivités. Pour certains, il s'agit d'hypothèses. Carol Gilligan, par exemple, a réalisé des études sur des étudiants et des étudiantes en droit et en d'autres domaines, où elle démontre qu'il semble que les hommes parlent, écrivent et prennent des décisions à partir des notions d'égalité et de droits, tandis que les femmes parlent, travaillent et prennent des décisions en fonction de l'équité et du contexte, des relations qui existent.

Nous ne savons pas si les théories de Carol Gilligan et de Jessie Bernard correspondent à notre réalité ou non, et nous ne savons certainement pas si la réalité serait différente dans un monde moins structuré en fonction—dois-je employer le terme—d'une mentalité masculine. Nous ne savons pas si nous voulons maintenir ce que nous avons. Mais nous voulons que cette question ne soit pas tranchée tout de suite. Il ne fait aucun doute que, pour l'instant, nous voulons avoir l'occasion d'explorer la possibilité qu'il existe des droits collectifs pour les femmes.

Mme Orton: J'ajouterai quelques mots à ce sujet. Là encore, il se pourrait bien que le législateur ait eu l'intention de séparer des éléments qui ont des buts différents, mais au bout du compte, il faudra s'en remettre à la décision de la Cour suprême du Canada, et ça, ce n'est pas clair. On pourrait invoquer de nombreux autres arguments, et ces arguments seront certainement invoqués, à propos des éléments qui sont inclus et de ceux qui ne le sont pas. Nous nous soucions de la clarté.

Mme Jewett: Je suis tout à fait d'accord avec vous et je suis heureuse que soit confirmé mon jugement de profance sur ce qui est et n'est pas un article d'interprétation. Les droits collectifs sont un sujet très

[Text]

into that in my question. I was thinking more of the other one. But that is worth pursuing.

I have one problem, however, with your suggested amendment, because although I can understand why you picked out only the sex equality portion of section 15 of the Charter, about how nothing shall abrogate or derogate from the sex equality rights as provided for in section 15 and section 28 in the Canadian Charter of Rights and Freedoms... I see why you do that, particularly since what Prof. Baines said a moment ago, that the court seems to be saying section 28 cannot stand alone and therefore needs the sex equality clause of section 15. Nevertheless, are you not getting into the same difficulty you suggested a moment ago the government was getting into, of having a hierarchy of rights? You are as much as saying if you put only the sex equality section in of section 15... you are therefore saying the other grounds on which there should not be discrimination—race, creed, age, etc.—are less important than sex?

Ms Orton: We agree that is a matter of concern. As I have indicated, this is the analysis we have had the opportunity to do to date. In this short timeframe we have focused on sex equality because that is our particular area of expertise. But we are concerned about the implications for other disadvantaged groups. That is why we have sent our brief out for comment, and that is why we are asking for an extension of these hearings and provision of resources to disadvantaged groups to allow them to assess the impact of these constitutional amendments on them and for them to consult with other groups. There just has not been that opportunity yet.

We agree it is a matter of concern. It can get quite complicated when you consider the open-endedness of section 15 of the Charter and how this might impact on a meaningful distinct society clause. We just have not had the opportunity yet to find a solution in consultation with all sorts of other groups, so at this point we are speaking specifically about the provision of sex equality guarantees without denying those other concerns.

• 1655

Ms Jewett: We will look forward very much to having further elaboration from you.

Mme France Houle (membre, Association nationale de la femme et le droit, Québec): Une chose que j'aimerais dire là-dessus, c'est que dans un laps de temps de un an, si on a décidé de n'inclure seulement que l'égalité des sexes, c'est en raison, en partie, d'un compromis entre les femmes du Québec et les femmes du reste du Canada parce qu'on considère, au Québec, que d'inclure l'article

[Translation]

intéressant auquel je ne pensais pas dans ma question. Je pensais plutôt à l'autre aspect. Mais il mérite qu'on y réfléchisse.

La modification que vous proposez me pose toutefois une difficulté, parce que même si je peux comprendre pourquoi vous n'avez retenu que la portion relative à l'égalité des sexes de l'article 15 de la charte, à propos du fait que rien ne saurait porter atteinte aux droits à l'égalité des sexes contenus dans l'article 15 et l'article 28 de la Charte canadienne des droits et libertés... Je vois pourquoi vous agissez ainsi, surtout depuis que le professeur Baines a déclaré il y a un moment que pour les tribunaux l'article 28 n'a, semble-t-il, aucune valeur en soi et doit donc s'accompagner de l'article 15 portant notamment sur l'égalité des sexes. Néanmoins, ne créez-vous pas la même difficulté que celle que se crée le gouvernement, selon votre déclaration de tantôt, c'est-à-dire une hiérarchie des droits? Vous dites presque que si l'on n'inclut que la portion sur l'égalité des sexes contenue dans l'article 15... vous déclarez donc que les autres motifs de discrimination interdits—la race, les croyances religieuses, l'âge, etc.—sont moins importants que le sexe?

Mme Orton: Nous convenons qu'il s'agit d'une source de préoccupation. Comme je l'ai indiqué, nous vous présentons l'analyse que nous avons eu le temps de faire jusqu'ici. Dans les brefs délais impartis, nous avons mis l'accent sur l'égalité des sexes parce que c'est notre domaine de compétence. Mais nous nous inquiétons des implications pour d'autres groupes désavantagés. C'est pourquoi nous avons envoyé notre mémoire en demandant qu'on nous fasse des observations et c'est pourquoi nous demandons une prolongation des audiences et l'octroi de ressources aux groupes désavantagés afin qu'ils puissent évaluer l'incidence de ces modifications constitutionnelles sur leur vie et consulter d'autres groupes. Cette occasion ne leur a pas été donnée jusqu'ici.

Nous convenons qu'il y a lieu de s'inquiéter. La situation peut devenir très compliquée quand on considère la portée entendue de l'article 15 de la Charte et la façon dont cette portée peut avoir des répercussions sur un article plein de sens relatif à une société distincte. Malgré nos consultations avec les autres groupes, nous n'avons pas pu trouver de solutions; voilà pourquoi nous parlons de façon précise à ce moment-ci de garantie à l'égalité pour les deux sexes, sans pour autant refuser de reconnaître les autres droits.

Mme Jewett: Nous attendrons avec impatience que vous nous fassiez part de vos réflexions ultérieures.

Mrs. France Houle (Member, National Association of Women and the Law, Quebec): May I add something: Within the last year, we have decided to speak only about sexual equality because women in Quebec and women in the rest of Canada have reached a compromise. In Quebec, we consider that by including section 15 in its entirety and in its non-restrictiveness, the concept of a

[Texte]

15 dans sa totalité avec tout ce qu'il implique puisque c'est une clause non limitative, cela pourrait éventuellement faire en sorte que la société distincte ne voudrait plus rien dire. C'est une de nos peurs, si vous voulez, au Québec, de vider de son contenu la notion de société distincte.

Ms Jewett: Yes. My colleague would like a supplementary.

Mr. Nystrom: I understood from what I heard that this is the reason why there was a compromise, because a distinct society,

une société distincte est un compromis entre les Québécoises et les Canadiens; parce que vous avez besoin de cette «société distincte» et j'appuie très fortement l'idée de société distincte.

Mais comment pouvez-vous faire un cas spécial pour les femmes du Canada et pas du tout pour les handicapés, pas du tout pour les personnes âgées, pas du tout pour les autres personnes qui sont mentionnées ici dans l'article 15? N'est-ce pas de la discrimination aussi? Si vous avez raison pour les questions de sexe, est-ce que les autres ont raison pour tout autre problème aussi?

Mme Houle: La première chose... je dirais qu'on défend, nous, cette option-là. La deuxième chose que je vous dirais là-dessus c'est qu'au Québec on a une charte des droits et libertés de la personne qui n'est pas une charte constitutionnelle et qui n'est pas un droit d'égalité mais qui est une garantie contre la discrimination, qui nous garantit qu'il n'y aura pas de discrimination sur les bases que vous avez nommées. Par contre, ce n'est pas un droit à l'égalité tel que le prescrit l'article 15 et qui est beaucoup plus large que la garantie contre la discrimination.

Mais je vous dirais que le Québec ne pourra pas construire ces sociétés distinctes sur des inégalités raciales flagrantes ou... etc., parce qu'il y a la charte québécoise qui est là. Cela c'est certain.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): If I may, the 12 minutes are over. There is one minute left, so I will recognize Mrs. Blais-Grenier.

Mrs. Blais-Grenier: The only thing I will say, Mr. Chairman, is thank you very much. I will not have time to say more.

Je vais quand même soulever un point auprès de M^{me} Mornault, ou de M^{me} Houle. Je pense que la page 9 de votre mémoire a suscité à un moment donné beaucoup de surprises. Et je vais vous poser une question: Est-ce que sous couleur d'égalité des femmes, vous considérez qu'une politique nataliste serait discriminatoire? Des politiques comme cela, on en a eues, on en a encore dans certains pays, et on pourra en avoir au Québec éventuellement... une politique nataliste qui dirigerait des subventions d'abord vers les familles avec enfants, avec une gradation aussi selon le nombre d'enfants.

[Traduction]

distinct society could be rendered meaningless. This is one of our concerns in Quebec: We fear that the notion of distinct society could lose its meaning.

Mme Jewett: Je vois. Mon collègue aimerait vous poser une question supplémentaire.

M. Nystrom: Si je vous ai bien compris, c'est à cause de cette notion que vous avez atteint un compromis:

The concept of a distinct society is in fact a compromise that was agreed upon by women in Quebec on the one hand and women in the rest of Canada on the other hand. Quebec women need to be able to talk about a distinct society, and I agree wholeheartedly with that concept.

But how can you make a special case out of women in Canada, without talking about the handicapped, the elderly or any other group referred to in section 15? Would that not be also considered as discriminatory? If your argument on sexual equality is correct, would the other groups not also be right in arguing the same thing?

Mrs. Houle: The first thing that I would say is that we, as a group, defend that position. Secondly, I would remind you that Quebec has a charter of individual rights and liberties that is not a constitutional charter as such and that does not provide the right to equality but that is rather a guarantee against discrimination; therefore it guarantees to women that there will be no discrimination on the aforementioned grounds. So it does not constitute a right to equality as is prescribed in section 15. Section 15 is much larger in scope than a mere guarantee against discrimination.

But I would also add that Quebec cannot build a distinct society on patent racial inequality or on any other inequality, because of the existence of our Quebec charter of rights.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Vos 12 minutes sont écoulées. Mais puisqu'il reste une minute, je céderai la parole à M^{me} Blais-Grenier.

Mme Blais-Grenier: Dans ce cas, la seule chose qu'il me reste à faire en si peu de temps, monsieur le président, c'est de remercier les témoins.

I will nevertheless state one point to Mrs. Mornault or to Mrs. Houle. What is said on page 9 of your brief surprised many of us a little earlier. Under the pretense of women's equality, would you consider a pro-natalist policy as being discriminatory? Pro-natalist policies have been known to exist and they still exist indeed in certain countries of the world. Even Quebec could adopt such a policy and decide to help financially families with children and increase its help gradually according to the number of children per families.

[Text]

Mme Houle: Moi je répondrais qu'à la base, oui, c'est de la discrimination puisqu'on va donner des subventions à une famille qui a tant d'enfants, et on va en donner plus à ceux qui en ont un ou deux.

Mme Blais-Grenier: Mais ils coûtent plus cher. Vous admettez que cela coûte plus cher avec des enfants.

Mme Houle: Oui, effectivement, effectivement! Mais si on regarde en fait pour ce qui est surtout du problème de l'avortement, alors on pourra donner accès à l'avortement aux femmes qui ont, je ne sais pas, cinq enfants ou plus et on ne le donnera pas à des femmes qui n'ont pas d'enfants.

Mme Blais-Grenier: C'est un choix individuel. Je ne verrais pas la société dire, vous avez le droit à l'avortement quand vous avez tant d'enfants. . .

Mme Houle: Mais elle pourrait le faire, elle pourrait le faire! C'est contre ces choses-là qu'on veut se prémunir.

Mme Blais-Grenier: Mais supposons quelque chose de plus facile à comprendre que cela, car enfin l'avortement, c'est vraiment un choix individuel.

• 1700

Supposons par exemple, une politique d'habitation qui favoriserait d'abord les familles avec tant d'enfants. Alors, pour vous, c'est inacceptable.

Mme Houle: J'ai très peu de connaissance là-dessus, sur la question de la discrimination à la base. Je serais portée à dire que oui, à la base, cela est de la discrimination. Seulement est-ce qu'elle est acceptable ou justifiable dans une société libre et démocratique? C'est une autre question. Est-ce que le gouvernement aura choisi les moyens acceptables pour arriver à cela? C'est une autre question aussi. Je dirais que oui, cela est de la discrimination, mais est-ce qu'elle est acceptable selon les normes qu'on a voulu mettre à la Cour suprême.

Pour ce qui est de l'article 1, là il faudra voir. Est-ce que les moyens sont proportionnés, etc? C'est cela qu'il faut voir en fait.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je crois que je suis allé aussi loin que la discrétion de la présidence le permettrait pour tenir compte de tous les intervenants. Il me reste, pour terminer cette séance, à remercier très cordialement le groupe qui s'est présenté devant nous cet après-midi et dont les commentaires de même que les réponses qui ont été faites aux questions des membres du Comité vont certainement enrichir notre réflexion collective. Merci bien, mesdames, d'être venues.

Ms File: I would just respond briefly to Mr. Nystrom's comment. In the two weeks we had to prepare our brief—and that is how much time we had—we concentrated on the conflict within our own organization as well as drawing on our own expertise. We tried to make it clear in our brief that we are aware of the limitations of the

[Translation]

Mrs. Houle: Basically, it is indeed discriminatory, since you would be helping financially families that have a given number of children and that you would increase your financial help to people that have one or two children.

Mrs. Blais-Grenier: But you have to agree that children are expensive and that it costs more money the more children you have.

Mrs. Houle: Indeed, I agree. But then, as far as abortion is concerned, we could decide to allow abortion for women that already have five children or more while forbidding access to abortion to women who do not have any children.

Mrs. Blais-Grenier: But abortion is an individual choice. I could not imagine a society that could tell women that they can only have an abortion if they already have so many children. . .

Mrs. Houle: But it could indeed do it. That is what we want to prevent.

Mrs. Blais-Grenier: Let us take another example easier to understand, since abortion is an individual choice.

Let us take for instance a housing policy that would favour mainly families that have a given number of children. According to your group, would that be acceptable?

Mrs. Houle: I know very little about basic discrimination. But I would be inclined to say that fundamentally, such a policy would indeed be discriminatory. But it is another matter to decide if that policy would be acceptable or warranted in a free and democratic society. Would the government choose acceptable means of arriving at such a solution? That is another matter to decide. I would answer by saying that it is indeed discriminatory, but would such a policy be acceptable according to the Supreme Court's criteria?

As far as section 1 is concerned, it remains to be seen. Are the means proportionate to the solution, et cetera? These are the questions that must be asked.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I have gone as far as allow me the discretionary powers given to the chairman and have tried to accommodate all of the questioners. Before we end this session, I would like to thank the group that has appeared this afternoon and whose answers and comments will certainly help us in our collective consideration of the Accord. Thank you very much, ladies, for appearing before us.

Mme File: Permettez-moi de répondre brièvement à M. Nystrom. Au cours des deux courtes semaines pendant lesquelles nous avons préparé notre mémoire, nous nous sommes attardées principalement aux divergences d'opinions qui existaient en notre propre sein et avons tiré parti de nos propres connaissances. Comme nous

[Texte]

position. In the consultations we envisioned by sending our brief out to other groups—in particular, disabled, aged, homosexuals, and quite a few other groups—we anticipated that they themselves will argue on their behalf.

We think an appropriate way for the committee to try to direct its attention is to solicit briefs from those organizations so that their positions can also be put forward with as strong a force as this one is. When we get responses to our brief, we also anticipate continuing to respond to the committee and to put something else in writing, if we are able to evolve our position further over the next few weeks.

Two weeks was a very short time. As a result, our brief was more narrow than perhaps it might have been with more time.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much.

Ms Orton: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Someone has made the suggestion we have a 10-minute break at this point, since we have been sitting for more than two hours now. Is it agreed?

Some hon. members: Agreed.

[Traduction]

avons essayé de l'exposer clairement dans notre mémoire, nous sommes bien conscientes des contraintes de la position que nous adoptons. Nous avons l'intention d'envoyer notre mémoire aux autres groupes intéressés et en particulier aux groupes de handicapés, de personnes âgées, et d'homosexuels, entre autres, et nous nous attendons à ce qu'ils veuillent se défendre eux-mêmes.

Votre Comité ferait bien de demander à ces organismes de lui envoyer des mémoires pour qu'ils puissent ainsi vous transmettre leurs points de vue avec autant de force que nous l'avons fait. Lorsqu'ils nous auront répondu à nous, nous continuerons à correspondre avec les membres du Comité, et pourrions peut-être faire évoluer notre position d'ici quelques semaines.

Comme le préavis était très court—deux semaines à peine—notre mémoire était peut-être plus limitée qu'il n'aurait dû l'être.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup.

Mme Orton: Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Quelqu'un a suggéré que nous fassions une pause de 10 minutes, étant donné que nous siégeons déjà depuis plus de deux heures. D'accord?

Des voix: D'accord.

• 1714

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Members of the committee, we have the privilege to have with us as a witness both a great scholar and a former senator. I do not know which of the two is the most glorious, but in any case, I do welcome Senator Forsey and thank him for having accepted our invitation to present his views to our committee on such short notice. Without using more of the time at our disposal, we will just ask him to make his presentation now and then the members of the committee will ask him questions. Senator Forsey.

• 1715

L'honorable sénateur Eugène Forsey (présentation individuelle): Monsieur le président, honorables membres du Comité, je vous ai soumis un mémoire assez long. Je crois que vous y avez jeté un coup d'oeil. Vous aurez peut-être des questions à me poser. Je n'ai donc pas l'intention de répéter ce que j'ai écrit. Je veux cependant vous souligner les obscurités et les erreurs dans ce que je vous ai soumis. Ensuite, je serai entièrement à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Excusez-moi, sénateur Forsey. Je suggère que nous adoptions la même pratique qu'à l'égard des autres témoins. Si un membre du Comité voulait le proposer, nous pourrions tout de suite nous mettre d'accord pour que l'ensemble du texte que le sénateur Forsey nous a transmis soit déposé comme

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Mesdames et messieurs, nous avons le privilège d'accueillir cet après-midi un grand érudit et ancien sénateur. Je ne sais pas trop à quel titre il est le plus célèbre, mais je souhaite la bienvenue au sénateur Forsey et je le remercie d'avoir accepté l'invitation du Comité malgré un préavis si court. Sans plus attendre, je lui demanderai de nous présenter son exposé, après quoi les membres du Comité pourront l'interroger. Sénateur, vous avez la parole.

Hon. Senator Eugène Forsey (individual submission): Mr. Chairman, hon. members of the committee, my submission is rather a long one. I believe that you have already read it and that you have questions to ask. I have no intention of repeating what I have already written, but would rather prefer to explain the uncertainties and the errors that my text might contain. Then, I will be happy to answer your questions.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Pardon me, Senator. I would suggest that we follow the same procedure with you as we did with the other witnesses. If a member of the committee wishes to move so, we could agree to have officially submitted to our committee Senator Forsey's whole text; the proceedings of the

[Text]

document officiel de ce Comité; nos archives ne contiendraient pas seulement ce qui aura pu être dit dans l'échange que nous aurons avec le sénateur Forsey.

M. Kaplan: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Nous pourrions peut-être décider dès maintenant de procéder ainsi avec tous nos témoins. On évitera alors une résolution à chaque reprise. Tous les témoins vont résumer leurs interventions et tous les mémoires seront déposés.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Will you so move?

Mr. Kaplan: So moved.

M. Duguay: Monsieur le président, je ne veux pas trop compliquer la situation. Mais, il me semble que c'est une question à discuter au Comité directeur pour qu'on n'ait pas à imprimer des présentations de 200 ou 300 pages. Je suis parfaitement d'accord avec mon collègue. Peut-être qu'on pourrait laisser cette décision au Comité directeur.

M. Kaplan: Je retire la motion.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): But in that case I would accept a motion about Senator Forsey's brief. So moved.

Some hon. members: Agreed.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Sénateur Forsey, auriez-vous objection à nous faire une certaine introduction qui amorcerait notre dialogue? J'ai cru comprendre, tout à l'heure, que vous ouvrirez tout de suite le dialogue. Les membres du Comité apprécieraient que vous fassiez un exposé de quelques points qui vous paraissent plus importants et qui justifient qu'on les mette en relief dans votre document.

M. Forsey: Eh bien, monsieur le président, je cesserais d'assassiner la langue française. Je présenterai mes pensées dans ma langue maternelle.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je dois dire que la langue française, comme vous la parlez, se porte bien.

M. Forsey: Je m'excuse de mes fautes et de mes erreurs.

Perhaps I might mention some of the points I particularly concentrate on.

First of all, I think the accord should not be taken as something that is not open to further discussion and even to change. I have been a bit alarmed by suggestions from various quarters that the thing is now closed; that the First Ministers have pronounced; that this is a sort of divine edict; that it is not to be questioned; and that if there had been any opening left for question or change, the door was closed by the fact that the Legislative Assembly of Quebec had pronounced. I do not accept this view. It seems to me that the document is open to the closest possible scrutiny and that it is not beyond the bounds of possibility that, as a result of the proceedings of this committee and of other discussions, ways may be found of improving the document you have before you.

[Translation]

committee would then contain your submission as an appendix and would also state our conversation.

Mr. Kaplan: Mr. Chairman, a point of order. Could we not decide now to proceed that way with all of our witnesses? It would become unnecessary to move a resolution each time. All witnesses could then summarize their intervention and all briefs would be submitted and appended.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Voulez-vous le proposer?

M. Kaplan: Je le propose.

Mr. Duguay: Mr. Chairman, I do not wish to make things more complicated than they already are. But it seems to me that it is up to the steering committee to decide, because it could mean having to print submissions that are 200 or 300 pages long. I agree with my colleague, but it is up to the steering committee to decide.

Mr. Kaplan: I withdraw my motion.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Mais j'accepterais néanmoins une motion visant à annexer le mémoire du sénateur Forsey. Adopté.

Des voix: D'accord.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Senator Forsey, would you object to giving us a few words of introduction and helping us start our dialogue? If I understood you correctly, you said that you would start the dialogue right away. But members of the committee would appreciate it if you could highlight to us the points in your brief that seem to be the most important for you.

Mr. Forsey: In that case, Mr. Chairman, I will cease torturing the French language and give you my thoughts in my mother tongue.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I must admit that your French is rather healthy.

Mr. Forsey: I hope you will forgive me for my mistakes.

Laissez-moi vous parler de certains éléments sur lesquels je me suis concentré.

Tout d'abord, l'accord ne devrait pas être considéré comme immuable et ne pouvant faire l'objet de discussions ultérieures. Je suis un peu inquiet d'entendre divers critiques prétendre que l'accord est maintenant parole d'Évangile, tout simplement parce que les premiers ministres se sont prononcés et qu'il ne peut être remis en question; et que même s'il avait été possible d'y apporter quelques modifications, cela est devenu maintenant tout à fait impensable du fait simplement que l'Assemblée nationale du Québec s'est prononcée en sa faveur. Je ne suis pas d'accord avec ce point de vue. Il me semble que le document est ouvert à l'examen le plus approfondi possible et qu'il n'est pas exclu que, par suite des délibérations du Comité et d'autres discussions, des

[Texte]

[Traduction]

moyens puissent être trouvés pour améliorer le document qui se trouve devant vous.

• 1720

I have concentrated, first of all, on the two new principles of interpretation of the Constitution: the principle of duality and the principle of a distinct society. I think they are of fundamental importance, the more so because of section 16 of the accord, which specifically makes them applicable to the whole of the Charter and the whole of the written Constitution, with the exception of the sections dealing with multiculturalism and aboriginal peoples. I go into the question of both of these principles at some length. Section 16, as I have just mentioned, seems to me a very far-reaching one indeed.

The third point I take up is the provisions on immigration. When I was thinking this over this afternoon and was looking at some of the multifarious documents I have on the subject, I was startled to notice that not only are the principles of the Cullen-Couture agreement to be embodied in the Constitution but also what is to be embodied is described as an "expanded agreement". This rather startled me.

I read the Cullen-Couture agreement a while ago. I was staggered by its complexity and by its scope. I realized at once I had wholly insufficient knowledge of the subject to offer any specific comments on it. It seemed to me it would need very considerable examination by people familiar with immigration law. The fact that the official document—one of the covering documents I was sent—speaks of an expanded agreement being embodied in the Constitution seems to me to emphasize the necessity for very careful scrutiny.

I should say at once I can fully appreciate the desirability of having a special position for Quebec with regard to immigration. I think possibly even so the proposed special position needs careful scrutiny now that it is to be embodied in the Constitution and not in a mere agreement. I think it needs even further special consideration now that it is to be expanded to take in all the provinces, if they desire to avail themselves of the opportunity. This seems to me to be covering a very great deal of ground. If anyone wants to question me on particular points I have made on this, I shall be glad to answer to the best of my ability.

The next point I make has to do with the spending power. I find a mass of ambiguities and obscurities on which I am quite prepared to enlarge orally this afternoon, if anyone wants me to.

As for the issue of compensation for opting out of amendments in the Constitution that would transfer powers from the provinces to the Parliament of Canada, I am inclined to be rather less critical of the accord than some people. It seems to me that if you have embodied already in the Constitution a provision for compensation for opting out of such amendments if they affect

Au départ, j'ai surtout porté attention aux deux nouveaux principes d'interprétation de la Constitution, soit le principe de la dualité et le principe d'une société distincte. Je crois qu'ils ont une importance fondamentale, d'autant plus que l'article 16 de l'accord les rend applicables à l'ensemble de la Charte et à l'ensemble de la Constitution, à l'exception des articles portant sur le multiculturalisme et les autochtones. J'étudie ces deux principes assez en profondeur. L'article 16, comme je viens de le mentionner, me semble en effet avoir une très grande portée.

Je traite ensuite des dispositions relatives à l'immigration. En y réfléchissant cet après-midi et en jetant un coup d'oeil sur la multitude de documents que je possède sur la question, j'ai été étonné de constater que non seulement les principes de l'entente Cullen-Couture seront enchâssés dans la Constitution, mais que ce qui sera enchâssé est décrit comme une «entente élargie». J'ai été pour le moins surpris.

J'ai lu l'entente Cullen-Couture, il y a quelque temps. J'ai été renversé par sa complexité et sa portée. Je me suis tout de suite rendu compte que je ne connaissais pas suffisamment la question pour pouvoir faire des observations précises. Il me semble qu'il faudrait un examen approfondi par des gens qui connaissent bien le droit de l'immigration. Le fait que le document officiel—l'un des documents d'accompagnement qu'on m'a fait parvenir—parle d'une entente élargie enchâssée dans la Constitution me paraît faire ressortir la nécessité d'un examen poussé.

Je signale d'emblée que je suis pleinement conscient qu'il est souhaitable de prévoir des dispositions spéciales pour le Québec en ce qui concerne l'immigration. Et ce, même si les dispositions spéciales proposées doivent être examinées avec soin maintenant qu'elles seront enchâssées dans la Constitution et qu'elles ne seront plus simplement une entente. Il faut un examen spécial maintenant qu'elles s'appliquent à toutes les provinces désireuses de s'en prévaloir. La portée me semble très vaste. Si quelqu'un souhaite me poser des questions sur les opinions que j'ai avancées à ce sujet, je serai heureux d'y répondre au meilleur de ma connaissance.

L'autre aspect dont je traite porte sur le pouvoir de dépenser. Je trouve une foule d'ambiguïtés et de points obscurs sur lesquels je suis tout à fait disposé à apporter des précisions oralement cet après-midi si vous le souhaitez.

En ce qui concerne la compensation à accorder aux provinces qui se retirent des programmes pour lesquels les pouvoirs sont transférés des provinces au Parlement du Canada, j'ai tendance à critiquer l'accord moins vertement que certains. Il me semble que si l'on a déjà enchâssé dans la Constitution une disposition prévoyant une compensation lorsqu'une province décide de ne pas

[Text]

education and culture—and culture is a very broad term, I might add—it is difficult to see any sound argument for not extending the principle to any amendment that involved the transfer of powers from the provincial legislature to the Parliament of Canada.

• 1725

I do not think the matter is likely to be of enormous importance practically, because I cannot see any but the smaller and weaker provinces being willing to transfer powers, and with them of course expenditures, to the Parliament of Canada. They might well want to do it, but I cannot imagine that Ontario or Quebec is ever going to be very willing to transfer power from its legislature to the Parliament of Canada.

But if you have once admitted the principle of compensation for opting out of amendments—and I am not very happy with that principle, but we have admitted it; it is in the act of 1982—it seems to me that it is only fair to say, well, other things also. If one province says, we will give up the power and free ourselves from the expenditure, and then another province says, oh no, we do not want to give up the power, therefore we do not free ourselves from the expenditure, then why should we not get compensation for the expenditure we still have to make that they have got out of?

The next point I have is on the provisions for the Senate. The existing provisions of the act of 1982 dealing with Senate reform make any Senate reform that involves amendments to the Constitution almost a total impossibility. I have said several times in speech and writing that I think the prospect of any amendment to the Constitution dealing with the powers, the selection of senators, and the number of senators from each province getting adopted is exactly the same as mine of becoming Archbishop of Canterbury or Pope or Dalai Lama. I simply do not see how you could get an amendment past the House of Commons and past provincial legislatures. If it was weak enough to satisfy the House of Commons, then it would not satisfy the reformers and it would not satisfy the provincial legislatures; if it was strong enough to satisfy them, then the House of Commons would spew it out of its mouth.

The House of Commons, like the Turk, brooks no brother near the throne. So that you would have an absolute veto on any such proposals for any province makes practically very little difference. To be perfectly frank, I think the only Senate reform that involves a constitutional change—there are things the Senate can do itself; there are things that can be done by ordinary legislation—that anybody now living is ever likely to see is what is in here as a purely interim arrangement. This proposal to have all the senators, except the territorial ones—and I will come to that in a moment—nominated by the provincial governments and then, if the nominee is acceptable to the Government of Canada, appointed

[Translation]

participer à des programmes qui touchent l'enseignement et la culture—et au demeurant, culture est un terme très vaste—il est difficile de voir quel argument solide pourrait être invoqué pour ne pas appliquer le même principe à tout programme impliquant le transfert de pouvoirs d'une assemblée provinciale au gouvernement du Canada.

Je ne crois pas que la question aura une importance énorme dans la pratique, parce que seules les provinces les plus petites et les plus faibles pourraient souhaiter transférer des pouvoirs et, par conséquent, bien sûr, des dépenses au Parlement du Canada. Elles voudront peut-être le faire, mais j'imagine mal l'Ontario ou le Québec disposés à transférer des pouvoirs de leur assemblée législative au Parlement du Canada.

Mais une fois qu'on a adopté le principe de la compensation en cas de retrait d'un programme—et je ne suis pas très favorable à ce principe, mais nous l'avons adopté dans la loi de 1982—il me semble qu'il n'est que juste de se dire que ce principe doit s'appliquer aussi à d'autres choses. Si une province, par exemple, se déclare disposée à abandonner un pouvoir et à se libérer des dépenses et qu'une autre déclare plutôt qu'elle ne veut pas abandonner le pouvoir et par conséquent, se libérer des dépenses, pourquoi ne pas recevoir une compensation pour la dépense qu'il faut tout de même engager et dont la province s'est déchargée?

Le prochain aspect dont je veux parler touche les dispositions relatives au Sénat. Les dispositions actuelles de la loi de 1982 concernant la réforme du Sénat rendent absolument impossible toute réforme supposant des modifications de la Constitution. J'ai déclaré à maintes reprises dans des discours et par écrit qu'il est aussi possible que soit adoptée une modification de la Constitution relative aux pouvoirs, à la sélection des sénateurs et au nombre de sénateurs issus de chaque province que je devienne l'archevêque de Canterbury, le pape ou le dalaï-lama. Je ne vois pas comment on pourrait faire adopter une modification par la Chambre des communes et par les assemblées provinciales. Si elle était assez faible pour satisfaire la Chambre des communes, elle ne satisferait pas les réformateurs ni les assemblées provinciales; si elle était assez forte pour satisfaire ces derniers, la Chambre des communes la rejetterait du revers de la main.

La Chambre des communes, comme les Turcs, ne souffre pas qu'un frère s'approche du trône. Qu'il y ait un veto absolu de l'une ou l'autre des provinces sur des propositions de ce genre ne fait pas vraiment de différence dans la pratique. Pour être franc, je crois que la seule réforme comportant un changement constitutionnel—il existe des choses que le Sénat peut faire par lui-même; il existe des choses qui peuvent se faire par le processus législatif ordinaire—que nous ferons de notre vivant est ce qu'on nous présente actuellement comme une disposition purement transitoire. La proposition que tous les sénateurs, sauf ceux qui viennent des Territoires, et je reviendrai sur leur cas dans un instant, soient nommés

[Texte]

formally by the Government of Canada is in fact all the Senate reform we are going to get that involves constitutional amendment.

It is important to realize that this will mean that the Senate will become much more powerful. As the present senators gradually fade away by age, by resignation, by death, the Senate will become more and more, and finally completely, a body made up of people chosen originally by the provincial governments and endowed with all the actual legal powers of the Senate, which in law are enormous because—people do not always realize this; of course all of you know it, but the public generally do not all know it, by any means—the Senate can veto absolutely any bill whatsoever. Absolutely; there is no recourse. All you can do is start over again, and the Senate can then turn it down again. Some bills have been turned down by the Senate five times in succession, and finally the Senate composition changed and the bill went through.

If you are going to have that power lodged in a body that will not be in the slightest degree beholden to the Government of Canada but to the splendid fellows, the provincial Premiers who put them there, you are going to have a Senate that will have few inhibitions about using its powers. You may therefore have a shift of power in certain circumstances, presumably only in rather unusual circumstances, from the House of Commons to the Senate.

• 1730

Incidentally, I think there has been a slip in the drafting here. I do not profess to know much about drafting, but it seems to me that it is worth looking at one point, that nothing is said about territorial senators. There are two of them now, and the document simply says that when a vacancy occurs the province concerned shall nominate and the Government of Canada shall appoint.

I think there should be some proviso to allow for the two territorial senators, because otherwise if one of them goes there is no province to propose a substitute, so what happens? It may be that the lawyers will say that the actual provisions of the present act, which provides for the territorial senators, will apply and there is no reason to be bothered about it. But it seems to me that we might be well to put in some safeguarding proviso there. Of course, I cannot see that it would involve any serious political difficulty because I cannot imagine any province is going to rise in wrath and say no, no, we are not going to have any territorial senators at all.

Then we come to the provisions for the Supreme Court. I am glad the document clears up what seem to me to have been serious ambiguities in paragraph 42(1)(d), I think it is, of the Constitution Act, 1982, because that seemed to me to leave the thing very vague. It was not at all clear how much in the Supreme Court Act is allowed

[Traduction]

par les gouvernements provinciaux et que, si le candidat convient au gouvernement du Canada, il soit nommé officiellement par celui-ci, cette proposition est en fait la seule réforme du Sénat impliquant une modification constitutionnelle que nous obtiendrons.

Il importe de se rendre compte que le Sénat deviendra alors beaucoup plus puissant. À mesure que les sénateurs actuels disparaîtront, en raison de leur âge, par suite de démissions ou de décès, le Sénat deviendra de plus en plus un organisme composé de gens choisis au départ par les gouvernements provinciaux et disposant de tous les pouvoirs juridiques du Sénat, qui au yeux du droit sont énormes parce que—et les gens n'en sont pas toujours conscients; vous tous l'êtes bien sûr, mais le public en général ne l'est pas—le Sénat peut opposer son veto à n'importe quel projet de loi. Il n'y a aucun recours. Tout ce qu'on peut faire, c'est recommencer à nouveau, au risque que le Sénat s'oppose une fois de plus. Certains projets de loi ont été refusés par le Sénat cinq fois d'affilée; puis la composition du Sénat a changé et les projets de loi ont été adoptés.

Si vous accordez ce pouvoir à un organisme qui ne sera pas le moins du monde redevable au Parlement du Canada, mais plutôt aux merveilleux compères, les premiers ministres provinciaux, qui les auront placés à cet endroit, vous aurez un Sénat qui ne se retiendra pas pour utiliser ses pouvoirs. On pourrait, par conséquent, assister à un déplacement du pouvoir, dans certaines circonstances plutôt rares de la Chambre des communes au Sénat.

Incidentement, il me semble que le rédacteur a péché par omission. Je ne prétends pas être expert en rédaction de loi, mais il me semble qu'il serait bon de souligner que le texte ne mentionne pas les sénateurs des territoires. Nous en avons deux en ce moment et le document précise simplement qu'en cas de vacance, la province concernée présentera un certain nombre de candidatures et le gouvernement du Canada procédera à une nomination.

Je pense qu'il faudrait une clause mentionnant les deux sénateurs des territoires, puisque si l'un d'entre eux s'en va, aucune province ne sera en mesure de proposer un remplaçant. Que se passera-t-il alors? Il se peut que les juristes affirment que l'on pourrait, dans une telle éventualité, invoquer les dispositions de la loi actuelle qui s'appliquent aux sénateurs des territoires et qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Cependant, il me semble qu'il sera préférable de prévoir une clause conditionnelle. Messieurs, je ne pense pas que cela puisse entraîner de graves difficultés politiques, étant donné qu'il est peu probable qu'une province s'oppose avec véhémence à la nomination de sénateurs provenant des territoires.

Passons maintenant aux clauses concernant la Cour suprême. Je suis content que le document ait été débarrassé des graves ambiguïtés que contenait l'alinéa 42(1)d), je crois, de la Loi constitutionnelle de 1982, dont le texte me paraissait très vague. Le libellé de la loi ne précisait absolument pas quelles étaient les clauses de la

[Text]

to be in effect transferred to the Constitution and changeable only by the seven-province formula and how much of it would still be within the power of Parliament to change. It seemed to me this was a defect in the actual Constitution revision. Well, that has been cleared up now, and I think that is an immense gain. We now know exactly where we are in this. We did not before, at least in my judgment.

I think it is also excellent that we now have it clearly stated in the Constitution that there would be nine judges, and at least three from Quebec. These provisions seem to me excellent.

About the appointments, I am not quite so sure. I am a little uneasy about that—that is putting it very mildly. You know what is said about English understatement. Well, I am of almost purely English ancestry, and as I get older I sometimes think I become more and more solidly English in my attitudes. Anyway, I am a little uneasy about it, but the thing that strikes me as particularly difficult is that there is no provision for the deadlock.

Suppose a province says, here is our choice, or here are our choices for a Justice of the Supreme Court, and suppose the Government of Canada looks at it: Oh no, that will not do at all! No, no, no, no! That person, if appointed judge, would deserve the title of "necessity"; he or she knows no law. Or, that person technically is competent but has weird ideas about the law, and what he or she would do on Charter cases, for example, makes one's blood run cold. Suppose you have the Government of Canada saying, no, this will not do, and the province says, well, you can take it or leave it. Where are you? As I recall it, in the aborted Victoria Charter there was a provision for breaking a deadlock. There is not one here, and I think it might be serious because you can have, shall I say, "eccentric" provincial governments. We have had a number of them in my time.

English-speaking people are perhaps inclined to say, oh, yes, of course in Quebec. But I would say not to be quite so sure about that. Look at Alberta under the late Mr. Aberhart, peace to his ashes. Look at my own native province of Newfoundland. They have had at least one eccentric Premier there. I shall not mention names. The gentleman in question is one to whom my family had a very strong objection. My two aunts contributed, largely because he was for it—half of the anti-Confederation vote in my native town.

• 1735

But we have had eccentrics. Some of them have been perhaps admirable eccentrics; some of them perhaps not so admirable. But we could have an eccentric provincial government proposing some pretty weird candidates for Supreme Court judgeships, and there is no provision for

[Translation]

Loi sur la Cour suprême qui seraient transférées dans la Constitution et que l'on ne pourrait amender qu'en conformité de la formule des sept provinces et quelles seraient les clauses que le Parlement pourrait continuer de modifier. D'après moi, c'était là une faille du document révisé de la Constitution. Maintenant, c'est réglé et j'estime que l'amélioration est énorme. On sait vraiment à quoi s'en tenir, alors qu'avant, ce n'était pas le cas, à mon avis.

D'après moi, c'est également une bonne chose que la Constitution précise que les juges devraient être au nombre de neuf et que trois d'entre eux devraient provenir du Québec. Ces dispositions me semblent parfaites.

Pour ce qui est des nominations, je n'en suis pas si sûr. J'ai quelques réserves à ce sujet, c'est le moins qu'on puisse dire. On dit que les Anglais sont passés maîtres dans l'art de manier l'euphémisme. Et moi, vous savez, je suis pratiquement de pure souche anglaise et, plus je vieillis, plus je deviens Anglais dans mes attitudes. En tout cas, j'ai quelques réserves à ce sujet, mais ce qui me paraît particulièrement délicat, c'est qu'aucune clause ne prévoit les situations d'impasse.

Supposons par exemple qu'une province présente son ou ses candidats à un siège de juge de la Cour suprême et que le gouvernement du Canada s'y oppose totalement sous prétexte que le candidat ou la candidate ne pourrait être nommé qu'en cas de nécessité, qu'il ou elle n'a pas une bonne connaissance du droit; ou que cette personne, bien qu'elle soit techniquement compétente, a des opinions peu communes et qu'elle prendrait, dans les affaires liées à la Charte, par exemple, des positions tout à fait intenable. Supposons que le gouvernement du Canada s'oppose complètement à une telle candidature et que la province soit, elle aussi, inflexible. Qu'est-ce qui arriverait dans un tel cas? Si je m'en souviens bien, la Charte de Victoria comprenait une clause permettant de trouver une solution aux impasses. Dans le nouveau texte, il n'y a rien de tel et je crois que cela peut poser problème puisque nous avons certains gouvernements provinciaux que je qualifierais d'excentriques. J'en ai connu plusieurs.

Les anglophones sont peut-être tentés de penser immédiatement au Québec, mais je ne suis pas de cet avis. Prenez le cas de l'Alberta et de ce M. Aberhart, Dieu ait son âme. Regardez ma propre province de Terre-Neuve. Nous avons eu au moins un premier ministre excentrique à Terre-Neuve. Je ne cite personne, mais je pense à un personnage auquel ma famille s'est fortement objecté. Mes deux tantes ont voté contre la Confédération uniquement parce qu'il était pour et sont à l'origine de la moitié des votes anti-confédération dans ma ville natale.

Nous avons eu des excentriques. Certaines d'entre eux furent admirables, d'autres le furent moins. Il pourrait très bien arriver qu'un gouvernement provincial excentrique propose des candidats tout à fait bizarres au poste de juge de la Cour suprême. Or, il n'y a aucune

[Texte]

getting over a blockade, an impasse, between the Government of Canada and the provincial government.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Senator, taking account of the fact that you were born in Newfoundland and that, as you have said, you are becoming more and more English, I guess you would qualify those provinces you have referred to as "continental".

Mr. Forsey: Well, some of my remarks about being so solidly English perhaps should not be taken too seriously. I remember once I made a speech at Couchiching on Quebec and the rest of us, French Canadians, English Canadians, and two people came up to me afterwards, both very angry. The first one said, you have sold out to the French Canadians. The next one came and said, you are inspired by hatred of Quebec. It was the same speech. I decided I must be some kind of perverse genius.

Mr. Nystrom: That is like being progressive. . .

Mr. Forsey: Perverse, you doubtless agree.

The next point I come to is putting the First Ministers' Conference in the Constitution. At first blush I thought, this does not really make much difference. The conferences are there. They are not going to go away. I am not wildly enthusiastic about them, because I am, and have been all my life, constitutionally a John A. Macdonald conservative. The species is almost extinct now; certainly endangered. Donald Creighton and I were, I think, the last survivors, and he is gone, so I am probably the only one.

However, I said to myself, they are there. They are going to stay. They are not going to disappear. They are going to discuss constitutional questions. They are going to discuss economic questions. They are going to meet every year. So giving them a little extra cachet by putting them in the Constitution perhaps does not make much practical difference.

But subsequent events, as I say here, led me to wonder whether I was too innocent. I have heard too many statements from too many quarters, high and low, suggesting that a constitutional agreement by a First Ministers' Conference is now, by convention, though not by law, the final word, as unchangeable as the laws of the Medes and Persians.

Well, acceptance of such a convention will reduce Parliament and the provincial legislatures in relation to constitutional amendments to not much more than echoes. It would be subversive of parliamentary government. It would establish a new, supreme, sovereign, omniscient, inerrant, infallible power, before which the function of Parliament and the legislatures would be simply to say *Roma locuta est*: the First Ministers have spoken, let all the earth keep silence before them.

[Traduction]

disposition qui permet de résoudre une impasse entre le gouvernement du Canada et le gouvernement provincial.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur le sénateur, étant donné que vous êtes né à Terre-Neuve et que, d'après vous, vous devenez de plus en plus anglais, j'imagine que vous qualifieriez ces provinces de continentales.

M. Forsey: Il ne faudrait peut-être pas prendre trop au sérieux les remarques que j'ai faites sur mes origines anglaises. Je me souviens d'un discours que j'avais fait un jour à Couchiching sur le Québec et les autres provinces de la Confédération, les Canadiens-français, les Canadiens-anglais. Après mon allocution, deux personnes sont venues me voir, très en colère. La première me reprochait de me mettre à genoux devant les Canadiens-français; la deuxième m'accusait de détester le Québec. Pourtant, c'était le même discours. Il faut croire que je suis un esprit pervers.

M. Nystrom: C'est la même chose que progressiste. . .

M. Forsey: Pervers, n'est-ce pas?

Le point suivant que je voudrais aborder concerne la mention de la Conférence des premiers ministres dans la Constitution. Tout d'abord, j'ai pensé que cela ne faisait pas grande différence. Les conférences sont là pour rester. Je n'en suis pas un chaud partisan, étant donné que j'ai toujours été, pour les questions constitutionnelles, un conservateur à la manière de John A. Macdonald. C'est une espèce qui a pratiquement disparu; en tout cas, elle est menacée. Donald Creighton et moi étions, je crois, les derniers survivants et, depuis qu'il a disparu, je suis probablement le seul.

Pourtant, je me suis dit que les conférences existent et qu'elles continueront d'exister. Elles vont aborder les questions constitutionnelles, les questions économiques. Elles vont être convoquées tous les ans. Alors, j'en pense qu'en les mentionnant dans la Constitution, on leur donne un peu plus de cachet, mais cela ne change peut-être rien dans la pratique.

Pourtant, à la lumière de certains éléments ultérieurs, je me demande si je ne suis pas trop naïf. J'entends trop souvent et de toutes parts affirmer qu'une entente constitutionnelle conclue au cours d'une conférence des premiers ministres fait désormais autorité, par convention, plutôt qu'aux yeux de la loi, que cette entente est immuable.

Eh bien, si l'on accepte une telle convention, le Parlement et les assemblées provinciales devront se contenter de donner leur bénédiction aux modifications constitutionnelles. Cela serait contraire aux principes du régime parlementaire car ce serait instaurer un pouvoir nouveau, suprême, souverain, omniscient et infallible devant lequel le Parlement et les assemblées provinciales devraient s'incliner. *Roma locuta est*: les premiers ministres ont parlé, que personne ne les contredise.

[Text]

But I am not prepared to accept that. I think that is a dangerous thing. I think that is a danger that lurks here; not in the law, clearly, because they are given no new powers in law, but in an acceptance of the view that what is said by the First Ministers is the final word.

I have a brief reference to the almost total absence from the document of anything about the aboriginal peoples. I am not inclined to be very censorious about that, because it seems to me that after the failure of repeated conferences, one of them very recent, to arrive at a settlement of the question, it would have been very difficult to put in anything substantive on this subject. I do think, however, there might have been at least a symbolic mention of it, by putting it in as one of the subjects to be discussed regularly at First Ministers' Conferences, along with the Senate and the fisheries. It seems to me it would have been a happy gesture, at least, to put that in. Otherwise, the only thing you have about the aboriginal peoples is that they are excepted, they are cut out, from the application of the two new principles of interpretation, duality and the distinct society.

I have already mentioned one of the drafting points I feel a little uneasy about. The other one is the curious inclusion of a phrase, "the Queen's Privy Council for Canada"; that the nominations to the Supreme Court and the Senate must be accepted into the Queen's Privy Council for Canada. The Queen's Privy Council for Canada, in all the constitutional documents I have seen, is a purely advisory body. Here it is suddenly given, as it were, an executive function.

• 1740

It seems to me clear that what was intended was the Governor General in Council. Why this phrase was not used I do not know; it seems to me a well-established phrase with a distinct legal meaning. It seems to me clear this is what the drafters must have had in mind. Why they put in this curious phrase, I do not know.

One friend, in discussing the matter with me, said it is just possible that some eccentric Privy Councillor would come along and demand, as a Privy Councillor a meeting of the whole Privy Council to discuss this subject.

Incidentally, I have been unable to discover any occasion, even just after Confederation, when the Privy Council and the Cabinet were coterminous—it was only for a few months that they were—when all the Privy Councillors were present. I went through the minutes that used to be kept of Privy Council meetings until, I think, May 19, 1882. There was not one single occasion when I could find every Privy Councillor there. Then, of course, when Sir Alexander Galt retired there was somebody outside the Cabinet who was a Privy Councillor, so the thing ended that way.

I would like to repeat my final set of comments and then submit myself to questions. It seems to me clear the

[Translation]

Je ne suis pas prêt à accepter cela. C'est trop dangereux. Le danger ne réside pas dans la loi, puisqu'elle n'accorde aucun pouvoir nouveau aux premiers ministres, mais plutôt dans le fait que l'on accepte comme parole d'Évangile les conclusions des premiers ministres.

Permettez-moi d'évoquer brièvement l'absence quasi totale dans le document, de toute mention relative aux peuples autochtones. Je ne suis pas très critique à cet égard, puisque plusieurs conférences, dont une très récemment, n'ayant pas permis d'aboutir à une entente sur la question, il aurait été très difficile d'élaborer sur le sujet. Je crois, en revanche, que l'on aurait pu au moins mentionner symboliquement la question en l'inscrivant au nombre des sujets de discussions telles que le Sénat et les pêches que doivent aborder régulièrement les conférences des premiers ministres. Il me semble qu'un tel geste aurait été bienvenu sinon, la seule mention relative aux peuples autochtones indique qu'ils ne sont pas concernés par l'application des deux nouveaux principes d'interprétation, de dualité et de société distincte.

J'ai déjà mentionné un des points du libellé avec lesquels je n'étais pas tout à fait d'accord. Le deuxième se rapporte au curieux texte qui mentionne «le Conseil privé de la Reine pour le Canada»; les nominations à la Cour suprême et au Sénat doivent être acceptées par le Conseil privé de la Reine pour le Canada. Dans tous les documents constitutionnels que j'ai consultés, le Conseil privé de la Reine pour le Canada est un organisme purement consultatif. Voilà que tout à coup, on lui donne une fonction exécutive.

Il me paraît évident que cette fonction était destinée au gouverneur général en conseil. Je ne comprends pas pourquoi on n'a pas utilisé cette dénomination; il me semble qu'elle est bien connue et qu'elle a une signification juridique précise. Il est clair pour moi que les rédacteurs avaient cela en tête. Je ne sais pas pourquoi ils ont utilisé cette curieuse appellation.

Un ami me disait l'autre jour qu'il se pourrait fort bien qu'un Conseiller quelque peu excentrique exige une réunion de tout le Conseil privé pour discuter de la question.

Incidentement, il n'est jamais arrivé, ne serait-ce que pendant quelques mois, même juste après la Confédération, alors que les membres du Conseil privé et ceux du Cabinet étaient les mêmes, que tous les Conseillers privés soient présents lors d'une réunion. J'ai parcouru les procès-verbaux des réunions du Conseil privé qui ont été tenues je crois, jusqu'au 19 mai 1882. Pas une seule fois je n'ai pu noter la présence de tous les Conseillers privés lors d'une réunion. Par la suite, bien entendu, tout a changé dès le moment où Sir Alexander Galt a pris sa retraite puisque, désormais, un des membres du Conseil privé ne siégeait plus au Cabinet.

J'aimerais répéter mes derniers commentaires avant de répondre aux questions. Il me paraît clair que l'accord a

[Texte]

accord substantially transforms our Constitution. If I am not mistaken, it will produce a massive shift of power from Parliament and the legislatures to the courts as a result of the two new principles of interpretation—duality and the distinct society—and section 16, which explicitly makes them applicable to everything in the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution, except for aboriginal peoples and multiculturalism.

It would produce a very considerable shift of power from the federal government and Parliament to the governments and legislatures of the provinces, especially Quebec. In the long run there would be an appreciable shift from the House of Commons to the Senate. It might easily produce also in practice a massive shift from Parliament and the provincial legislatures to the First Ministers' Conference, which is now given a new status and a new legitimacy.

Canada is already probably the most decentralized federation in the world. The accord would make it more decentralized still. Canada has already an extraordinarily rigid Constitution; the accord would make it more rigid still.

Is this what the people of Canada really want? Is this what they really need?

Your committee, in examining this document and presumably making recommendations in respect to it, is charged with a task of fundamental importance, not only for this generation but also for generations to come. If Parliament and the provincial legislatures make an unwise decision now, it will be a labour of Sisyphus to undo it.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much, Senator Forsey. I have on my list three names on your side: Mr. Kaplan, Mr. Berger and Senator Perrault. I underline the fact that, if I heard correctly from the clerk, Mr. Berger has asked me to interrupt him after five minutes. I would just underline this gesture of co-operation with the Chair.

M. Berger: Cela devait être après six minutes, mais en tout cas.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Oh, after six minutes.

Mr. Kaplan: As I understood it, we have 12 minutes and the time is going to be divided between Mr. Berger and Senator Perrault.

I wanted to ask one brief question. It is a brief question. I want to just tell you I share your hope that the accord will be amended. I think you have discovered the egregious error of drafting that identifies the Privy Council with the Governor General in Council, which may lead to an amendment. But the question I want to ask you about is your pessimism about reform of the Senate.

[Traduction]

transformé considérablement notre Constitution. Si je ne me trompe, l'Accord constitutionnel entraînera un passage massif des pouvoirs du Parlement et des assemblées provinciales aux tribunaux, suite à l'application des deux nouveaux principes d'interprétation relatifs à la dualité et à la société distincte et en raison de l'article 16 qui applique ces principes à tout ce qui relève de la Charte des droits et libertés et de la Constitution, exception faite des peuples autochtones et du multiculturalisme.

L'accord entraînera un transfert considérable de pouvoirs du gouvernement fédéral et du Parlement aux gouvernements et parlements des provinces, en particulier le Québec. À long terme, on assistera à un transfert notable des pouvoirs de la Chambre des communes au Sénat. Dans la pratique, il est très possible, par ailleurs, que l'on assiste à un transfert massif de pouvoirs du Parlement et des assemblées provinciales à la Conférence des premiers ministres qui est dotée désormais d'un statut nouveau et d'une autorité sans précédent.

Le Canada est déjà probablement la fédération la plus décentralisée du monde. L'accord la rendra encore plus décentralisée. Le Canada a déjà une constitution très rigide; l'accord la rendra encore plus rigide.

Cela est-il conforme aux vœux et aux besoins de la population canadienne?

Votre Comité dont le rôle est d'examiner ces documents et de présenter des recommandations à ce sujet, se voit confier une tâche qui est d'une importance fondamentale pour la génération actuelle ainsi que pour les générations à venir. Si le Parlement et les assemblées provinciales prennent une décision inappropriée, il faudra déployer des efforts surhumains pour y remédier.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup, sénateur Forsey. J'ai sur ma liste trois noms de personnes de votre côté. M. Kaplan, M. Berger et le sénateur Perrault. Si j'ai bien compris, M. Berger a demandé au greffier que je l'interrompe au bout de cinq minutes. Le président se félicite de cette attitude de collaboration.

M. Berger: It should have been after six minutes though.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Au bout de six minutes, bon!

M. Kaplan: Si j'ai bien compris, nous disposons de 12 minutes et le temps qu'il nous reste va être réparti entre M. Berger et le sénateur Perrault.

J'ai une petite question à poser. Je veux simplement vous dire que j'espère comme vous que l'accord sera modifié. Vous avez repéré l'erreur flagrante du libellé qui confond le Conseil privé avec le gouverneur général en conseil. Cela pourra faire l'objet d'une modification. Mais la question que je veux poser concerne votre pessimisme quant à la réforme du Sénat.

[Text]

[Translation]

• 1745

I do not share your pessimism that the present formulation will inhibit Senate reform, because the government has a very simple option under the Meech Lake or Langevin accord, which is that if it views the appointment of senators by nominations from the provinces as a kind of Trojan horse that will undermine federal authority, it does not have to name any. The provinces can submit their lists, but it is not like the House of Commons where vacancies caused by death or retirement or conviction of criminal offences eventually lead to a requirement that the vacancy be filled. In the case of the Senate the government can sit on its hands and say, we made a commitment to the Canadian people that there would be Senate reform; these lists are coming at us but we want to give Senate reform a good college try and we intend to devote the life of this Parliament to doing so. Surely that is a possible and very positive option that a federal government could adopt that truly believed in Senate reform after the Langevin accord. So with that possibility, is your position not unduly pessimistic?

Mr. Forsey: Of course, the end of that road is that you would have a Senate chamber totally empty—

An hon. member: Hear, hear!

Mr. Forsey: —and then the whole business of government will come to a stop. You will not be able to pass a single law.

Mr. Kaplan: That could take several decades to achieve—

Mr. Forsey: Yes, it would take some time.

Mr. Kaplan: —and the argument is—

Mr. Forsey: Meanwhile, you would have a dickens of a dust-up all over the country about these places being left unfilled. When I was in the Senate we had one vacancy from Manitoba that was left unfilled for about nine years. It rather stank to high heaven and finally something was done about it.

Mr. Kaplan: But if it is a temporary arrangement, which the parties have said, it could be just that. In any event, I just wanted to have you agree that it was a possibility and now I will let my colleagues divide the time.

Mr. Forsey: I think this is a very fine flight of the imagination on your part, if I may say so, Mr. Kaplan, but I am afraid it does not get very far. I think at present the chances of getting Senate reform which would involve constitutional amendments are microscopic. For instance, take the famous triple E. The first thing you are up against is the fact that there are to be six senators from every province. Of course, the western provinces say that is all right; Newfoundland says that is all right. Prince

Je ne suis pas d'accord lorsque vous dites que la formulation actuelle s'opposerait à la réforme du Sénat, étant donné que l'accord du Lac Meech ou l'accord Langevin met à la disposition du gouvernement un moyen très simple qui lui permet de s'abstenir d'accepter les candidatures proposées s'il juge que les candidats présentés par les provinces seraient en quelque sorte des chevaux de Troie qui affaibliraient l'autorité fédérale. Les provinces pourront présenter leur liste de candidats, mais rien ne pourra contraindre le gouvernement à pourvoir aux sièges vacants au Sénat, comme c'est le cas à la Chambre des communes lorsque les sièges de certains députés deviennent vacants pour cause de décès ou de condamnation. Dans le cas du Sénat, le gouvernement peut très bien suspendre toute nomination et affirmer qu'il s'est engagé vis-à-vis de la population canadienne à entreprendre une réforme du Sénat et qu'il a l'intention de se consacrer entièrement à une bonne réforme collégiale du Sénat, même s'il continue à recevoir des listes de candidatures. Voilà très certainement une option possible et très positive que pourrait adopter un gouvernement fédéral qui se consacrerait véritablement à une réforme du Sénat, suite à l'accord Langevin. Compte tenu de cette possibilité, votre point de vue n'est-il pas trop pessimiste?

M. Forsey: Bien entendu, le Sénat finirait pas être complètement vide. . .

Une voix: Bravo!

M. Forsey: . . . et le gouvernement devrait cesser toutes ses activités. Il serait impossible d'adopter une seule loi.

M. Kaplan: Cela prendrait plusieurs décennies avant d'en arriver là. . .

M. Forsey: Oui, cela prendrait du temps.

M. Kaplan: Or. . .

M. Forsey: Pendant ce temps-là, tous ces sièges vacants provoqueraient de grands remous dans tout le pays. Lorsque j'étais au Sénat, un siège vacant du Manitoba est resté vide pendant neuf ans. La situation était devenue intolérable et, finalement, on y a remédié.

M. Kaplan: Mais cela pourrait être un arrangement temporaire décidé par les partis. De toute façon, je voulais simplement vous faire dire que c'était là une possibilité à envisager. Je laisse maintenant la parole à mes collègues.

M. Forsey: Voilà un bel effort d'imagination, monsieur Kaplan, mais j'ai bien peur que cela ne nous mène pas très loin. A l'heure actuelle, j'estime que les chances de bénéficier d'une réforme du Sénat par voie de modifications constitutionnelles sont infimes. Prenez par exemple le cas du fameux triple E. Cela nous amène immédiatement au principe qui prévoit la nomination de six sénateurs de chaque province. Bien entendu, les provinces de l'Ouest sont d'accord; Terre-Neuve

[Texte]

Edward Island says, magnificent, we go up two! But then you come to Nova Scotia and they say, what! down from 10 to 6; never in this world. New Brunswick says exactly the same. Quebec, what, down from 24 to 6! And they go right up into the stratosphere and do not come down until July 12, if then. Ontario, in a quieter fashion, also goes up in smoke. And there you have four provinces that will not touch the thing with a barge pole.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Berger: Senator Forsey, we have had two constitutional experts before our committee this afternoon, you and Professor Beaudoin, and naturally you disagree about the effect of the distinct society clause on the Canadian Charter of Rights and Freedoms or on the division of powers. Professor Beaudoin argues that the distinct society clause is a rule of interpretation which does not change the division of powers. You, very tantalizingly in your brief on page 12, refer to a number of fields of jurisdiction, but you just put question marks after them; you do not go into them, you do not elaborate on whether these fields might be affected by the distinct society clause.

• 1750

I should say that Professor Beaudoin does hint that there could be a change in grey areas, as he refers to them. He says:

Cependant, elle peut, comme toute règle, en certains cas, notamment sous l'article 1 de la Charte ou dans une zone grise du partage des pouvoirs, faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

There is a grey area, he claims, and I suppose the question I would like to ask you is how wide that grey area is. Notably, there may be fields where the courts have already decided that such-and-such an activity falls within section 91 or within section 92. However, life changes, activities change, the activities of government change over time, society changes, culture changes, and there may be areas of activity where we to date have no decisions by the courts and where this rule of interpretation would come into play. Therefore, this distinct society clause could come into play. So my question to you, again, is how wide this grey area is. Do you believe it could increase Quebec's powers vis-à-vis the other provinces or vis-à-vis the federal government, and could it change the interpretation of the residuary power, for argument's sake?

Mr. Forsey: I do not think anybody can give a flat answer to that question. We simply do not know. We do not know what the Supreme Court of Canada would do with these two totally new principles of interpretation.

Sir John A. Macdonald once said, "Elections are like horse races: you know more about them after they are

[Traduction]

également. L'Île-du-Prince-Édouard est ravie, elle gagne deux sénateurs! La Nouvelle-Écosse, par contre, refuse de passer de dix à six sénateurs. Le Nouveau-Brunswick lui emboîte le pas; quant au Québec, il saute en l'air à l'idée de passer de 24 à 6 sénateurs et ne redescend sur terre que vers le 12 juillet, au plus tôt. L'Ontario fulmine, elle aussi, mais plus discrètement. Voilà quatre provinces qui ne veulent pas entendre parler de la chose.

Des voix: Oh, oh!

M. Berger: Monsieur le sénateur Forsey, nous avons entendu cet après-midi deux experts constitutionnels, vous-même et M. Beaudoin. Naturellement, vous n'êtes pas d'accord quant aux conséquences que pourrait avoir la clause de société distincte pour la Charte canadienne des droits et libertés ou pour le partage des pouvoirs. M. Beaudoin prétend que la clause de société distincte est une règle d'interprétation qui n'a aucune incidence sur le partage des pouvoirs. De votre côté, vous mentionnez un certain nombre de domaines de compétence à la page 12 de votre exposé, mais vous terminez par des points d'interrogation; vous ne poussez pas plus loin votre analyse, vous ne cherchez pas à savoir si ces domaines pourraient être affectés par la clause de la société distincte.

M. Beaudoin laisse entendre qu'il pourrait y avoir un changement dans ce qu'il appelle les zones grises. Voici ce qu'il dit:

However, this rule can, as any other rule, in certain circumstances, notably under section 1 of the Charter or in the grey area of the division of powers, tip the scale one side or the other.

Il existe, d'après lui, une zone grise, et j'aimerais vous demander quelle est l'étendue de cette zone grise. Notamment, il existe peut-être des domaines dans lesquels les tribunaux auront à décider que telle ou telle activité relève de l'article 91 ou de l'article 92. Pourtant, la vie est changement, les activités évoluent, les activités du gouvernement varient au fil des ans, la société évolue, la culture change et il se peut que cette règle d'interprétation puisse s'appliquer à certains secteurs d'activité pour lesquels les tribunaux ne se sont pas encore prononcés. C'est là qu'entrerait en jeu cette clause de société distincte. Je vous demande donc de nouveau quelle est l'étendue de cette zone grise. Croyez-vous qu'elle pourrait augmenter les pouvoirs du Québec vis-à-vis des provinces ou du gouvernement fédéral et qu'elle pourrait, par exemple, modifier l'interprétation du pouvoir résiduel?

M. Forsey: Je pense que personne ne peut répondre de manière catégorique à cette question. Nous ne pouvons que spéculer. Nous ne savons pas ce que la Cour suprême du Canada décidera de faire de ces deux principes d'interprétation entièrement nouveaux.

Sir John A. Macdonald disait que les élections étaient comme des courses de chevaux. On en connaît les

[Text]

run." It is the same with judicial decisions: you know more about them after they are handed down.

But I would say that it is not merely areas in which there has been no interpretation, but it is also areas where there has been and where the court might feel obliged to say: yes, that was what we said, but now we have two new principles of interpretation which change the thing; we have a constitution that has been changed in 1987, and therefore we have to look at this thing in a new light.

It seems to me quite possible that you might have a Quebec government coming along and saying: well, this has been found, under the Constitution as it was, beyond our powers, but now we have a role to promote the distinct identity of Quebec as a distinct society and we can therefore do what was not possible for us before.

If I am not mistaken, Mr. Rémillard has said this in regard to the question of unilingual signs, for example. If the Supreme Court of Canada hands down a decision that the prohibition of bilingual signs is unconstitutional, then, if I am not mistaken, Mr. Rémillard has said: ah, but under the principle of a distinct society we could make them constitutional; we have a new principle here which overthrows the other one.

It does not seem to me that it is possible to be absolutely positive about what would happen. You might find the Supreme Court of Canada taking a very narrow line, giving a very narrow interpretation to this; you might find it giving a much wider interpretation. You get things like broadcasting, copyright, patents, interprovincial and international highway transport, naturalization and citizenship, Parliament's paramount power over agriculture, even unemployment insurance—and, incidentally, the government's power and Parliament's power to make remedial orders and pass remedial acts under section 93 of the Constitution Act, 1867.

If you think this is merely a flight into realms of lurid imagination, I may say that I know for a positive fact—I have seen the documents—that the Roman Catholic people in Manitoba are now seeking to get the restoration of the separate schools abolished in 1890 by insisting on the application of the remedial order of March 21, 1895, I think it was, ordering the Government of Manitoba to restore the separate schools. It should not apply to Manitoba, but you might have applying to Quebec a challenge to the position of the dissension schools in Quebec—the whole system of Protestant and Roman Catholic schools in Quebec—and the possibility of the Government of Canada, or the Parliament of Canada, intervening to protect those school rights. You might have that thrust aside by the application of the principle of the distinct society.

• 1755

The possibilities are infinite. I do not know how to limit them. You undoubtedly have the possibility of a very aggressive provincial government of any stripe in

[Translation]

résultats que lorsqu'elles ont eu lieu. C'est la même chose pour les décisions judiciaires. On en sait plus une fois qu'elles ont été rendues.

Mais, à mon sens, il ne s'agit pas simplement des zones qui n'ont fait l'objet d'aucune interprétation. Il faut compter également celles qui ont donné lieu à des interprétations mais que la cour se verrait dans l'obligation d'examiner à nouveau, à la lumière des deux nouveaux principes d'interprétation et des modifications constitutionnelles de 1987.

Il me paraît tout à fait possible que le gouvernement du Québec prétende que ce qui lui était interdit en application de l'ancienne constitution est désormais possible, étant donné son nouveau rôle de promotion de l'identité distincte du Québec.

M. Rémillard a mentionné une telle possibilité, si je ne me trompe pas, en ce qui a trait aux enseignes unilingues, par exemple. Je crois que M. Rémillard a dit que la Cour suprême du Canada peut bien décider que l'interdiction des enseignes bilingues est anticonstitutionnelle, mais que le principe de société distincte rendrait une telle interdiction constitutionnelle, étant donné que le nouveau principe se substituerait à l'ancien.

Je crois que l'on ne peut être absolument certain de ce qui se passerait. La Cour suprême du Canada opérerait peut-être pour une interprétation très restrictive ou, au contraire, pour une interprétation beaucoup plus large englobant des aspects tels que la radiodiffusion, les droits d'auteur, les brevets, le transport routier interprovincial et international, la naturalisation et la citoyenneté, le pouvoir absolu du Parlement sur l'agriculture, l'assurance-chômage, même et incidemment, le pouvoir du gouvernement et du Parlement de prendre des dispositions rectificatives et de voter des lois réparatrices en vertu de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Si vous pensez qu'il s'agit là d'hypothèses fantaisistes, je peux vous citer un cas précis: les catholiques du Manitoba tentent de faire rétablir les écoles séparées abolies en 1890 en demandant l'application du décret rectificatif du 21 mars 1895, je crois, ordonnant au gouvernement du Manitoba de rétablir les écoles séparées. Cela ne s'appliquerait pas au Manitoba, mais il se pourrait très bien que quelqu'un s'oppose au Québec à l'existence des écoles séparées, c'est-à-dire l'ensemble des écoles protestantes et catholiques de la province, et que le gouvernement ou le Parlement du Canada intervienne pour protéger les droits de ces écoles. L'application du principe de société distincte pourrait engendrer ce type de problème.

Les possibilités sont infinies. A mon avis, elles sont illimitées. Il est tout à fait possible qu'un gouvernement québécois très agressif, peu importe sa couleur politique,

[Texte]

Quebec saying they are going to push this thing just as hard as they can. They could bring case after case after case before the Supreme Court and at least cause an immense amount of hubbub and confusion and an immense amount of what other people might call frivolous and vexatious and highly expensive litigation.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): If I apply the request you have put to me, I think the six minutes are up. Senator Perrault.

Senator Perrault: Mr. Chairman, Senator Forsey constitutes living and lively proof that compulsory retirement of certain senators at the age of 75 is sheer folly. If we ever go to an elected Senate, he could make it very easily in some constituency.

I would like to ask for further views on the subject of the Senate. I wonder if Senator Forsey can tell us whether there is any country in the world which places the power of second chamber appointment in the hands of its component states or provinces. Does Senator Forsey have any knowledge of the way some of the other jurisdictions handle this matter?

Mr. Forsey: I am afraid not. I think it is rare.

Senator Perrault: For the benefit and edification of our socialist friends here, the centralizing socialists should be reminded of the fact that the Labour Party in Australia now supports the idea of a Senate and have done away with their platform calling for abolition. And some of the members of the "House of Lords" of the socialist party are positively ecstatic about their appointments. I urge them to talk to them as quickly as possible.

Mr. Nystrom: You mean there could be socialist lords!

Senator Perrault: It does appear to be a conflict of terms, does it not?

If we are to reform the Senate, Senator Forsey, which direction should we move, in your view, if we could overcome some of these seemingly impossible impediments—this amending formula, which appears to be such a rigid process, this amendment of the Constitution?

Mr. Forsey: If we were starting with a clean sheet, which we are not, if this were 1864 instead of 1987, I think I would go for the Australian system, broadly speaking. There may be some bits of it we could improve on, with the vital change Senator Roblin suggested in a recent speech of his that an elected Senate should not have any power to refuse supply, because that is what led to the difficulty in Australia in 1975 and made it absolutely essential in my view for the Governor General to do what he did in order to preserve parliamentary government. But if you took away that power, I would be prepared to see as an ideal the Australian system of an elected Senate. I am very pleased with various aspects of the Australian system. And not only that, their system of amending the constitution in which the state governments

[Traduction]

décide de mettre tout en oeuvre pour parvenir à un tel but. Ce gouvernement pourrait présenter affaire après affaire à la Cour suprême et provoquer à tout le moins une grande confusion et de nombreuses contestations que d'aucuns jugeraient frivoles, vexatoires et très coûteuses.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Comme vous me l'avez demandé, je vous signale que vos six minutes sont épuisées. Sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, le sénateur Forsey est la preuve vivante que la retraite obligatoire de certains sénateurs à 75 ans est pure folie. Si jamais nous avons un jour un Sénat élu, il pourrait très facilement se faire élire dans certaines circonscriptions.

J'aimerais avoir d'autres opinions concernant le Sénat. Le sénateur Forsey peut peut-être nous dire s'il existe au monde un pays qui confie aux États ou aux provinces dont il est composé le pouvoir de nommer les membres de la Chambre haute. Le sénateur Forsey connaît-il les formules appliquées dans d'autres pays?

M. Forsey: Je crois bien que non. Je crois que c'est rare.

Le sénateur Perrault: Je crois qu'il faudrait mentionner, à l'intention de nos collègues socialistes centralisateurs, que le Parti travailliste australien appuie désormais le principe d'un Sénat et que son programme politique ne demande plus l'abolition de la Chambre haute. D'autre part, certains membres socialistes de la Chambre des Lords sont absolument ravis de leur nomination. J'invite les socialistes à communiquer avec eux le plus rapidement possible.

M. Nystrom: Des lords socialistes! Cela est-il possible?

Le sénateur Perrault: Les deux termes semblent s'exclure, en effet.

Monsieur le sénateur Forsey, si nous voulons réformer le Sénat, quelle est, d'après vous, la direction que nous devons prendre si nous voulons franchir certains des obstacles qui paraissent insurmontables—cette formule d'amendement qui paraît si rigide, cette modification de la Constitution?

M. Forsey: Si l'on parlait de rien, ce qui n'est pas le cas, si nous étions en 1864 et non pas en 1987, je crois que notre choix s'arrêterait, en gros, sur le système australien. Il y aurait bien quelques améliorations à faire, notamment celles qu'a proposées le sénateur Roblin dans un récent discours où il précisait qu'un Sénat élu ne devrait pas avoir le pouvoir de refuser les crédits; c'est en effet ce qui fut à l'origine des difficultés qu'a connues l'Australie en 1975. A mon avis, il était absolument essentiel que le gouverneur général prenne les mesures qu'il a imposées, afin de protéger le régime parlementaire. Mais si l'on supprimait ce pouvoir, je serais prêt à considérer le système australien comme le modèle idéal de sénat élu. Les divers aspects du système australien me conviennent parfaitement. Je suis également très favorable

[Text]

and the state parliaments have absolutely nothing whatsoever to say.

Senator Perrault: Some of us are certainly in agreement with that view, and I am pleased to hear you state that.

Mr. Forsey: But I think it is a waste of time. I think all this talk about changes in the Senate by constitutional amendment is just whistling in the wind, building castles in the air, and a trivial pursuit.

Senator Perrault: Senator, you have talked of the obscurities of the terms "national objectives", "compatible", and "initiatives", and you have written about that in this excellent brief you have brought to us today. Would you like to speak to that? Have you had any reassurance in recent weeks that your first expressed fears are baseless?

Mr. Forsey: No, I have not. Perhaps I have not been looking hard enough.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): This is your last question.

Senator Perrault: I bow to the will of the chairman.

• 1800

Mr. Forsey: I have been much too long in my answers, Mr. Chairman. I am very sorry. Old men are loquacious.

But my answer to that, I think, is that in the section on immigration, you have it very carefully laid down that objectives and standards shall be set out by act of Parliament; whereas here you have nothing about an act of Parliament. It can be just a purely executive action—a speech by the Prime Minister, a speech by a Minister, a white paper—which could be magnificent rhetorically but not very specific, and which would allow the provinces to say, well, here we have a token that is compatible with what the Minister said, or with what the Prime Minister said, or with what the white paper said; to be sure, it is not very specific, but it does not fly in the face of a declared national objective. Whereas in the case of immigration you have standards and objectives in an act of the Parliament of Canada. That seems to me a great difference, and I think it is one worth thinking about.

Mr. Daubney: I would like to welcome Senator Forsey on behalf of the government members. I think we have all followed his distinguished career with a great deal of interest.

In light of your long experience with constitutional matters, I found it somewhat ironic that you so scathingly categorized the accord today as a mass of obscurities and ambiguities. It seems to me it is fair to say, sir, you have dined out for an entire career on the ambiguities and obscurities of the British North America Act of 1867 and various amendments thereto. Professor Beaudoin, for example, pointed out earlier this afternoon the peace,

[Translation]

à leur système de modification de la constitution qui n'accorde aucun pouvoir d'intervention aux gouvernements et aux parlements des États.

Le sénateur Perrault: Certains d'entre nous sont certainement d'accord avec ce point de vue et je suis ravi de vous entendre l'exposer.

M. Forsey: Mais je crois que tout cela est une perte de temps, que toutes ces discussions sur la réforme du Sénat par modification constitutionnelle ne sont que rêveries et châteaux en Espagne.

Le sénateur Perrault: Monsieur le sénateur, vous avez évoqué l'imprécision de termes tels que «objectifs nationaux», «compatible» et «initiatives», et vous avez abordé cette question dans l'excellent exposé que vous nous avez présenté aujourd'hui. Voulez-vous ajouter quelque chose à ce sujet? Avez-vous recueilli au cours des dernières semaines des éléments susceptibles d'apaiser les craintes que vous aviez exprimées antérieurement?

M. Forsey: Non, pas du tout. Mais peut-être que je n'ai pas assez cherché.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): C'est votre dernière question.

Le sénateur Perrault: Je m'incline devant la volonté du président.

M. Forsey: J'ai été beaucoup trop long dans mes réponses, monsieur le président. J'en suis désolé, mais, quand on prend de l'âge, on devient bavard.

Quoi qu'il en soit, ma réponse est la suivante: dans l'article consacré à l'immigration, il est soigneusement précisé que des objectifs et des normes seront fixés par une loi du Parlement alors que, ici, il n'est question nulle part de loi du Parlement. Il peut s'agir simplement d'une initiative du pouvoir exécutif—discours du Premier ministre ou d'un autre ministre, livre blanc, par exemple—qui pourrait être un texte magnifique, mais pas très précis, et permettre aux provinces de se dire: eh bien, voici qui est compatible avec ce que le ministre, le Premier ministre ou le livre blanc disent; assurément, ce n'est rien de très précis, mais cela ne va pas à l'encontre d'un objectif national officiel. Par contre, dans le cas de l'immigration, une loi du Parlement fédéral fixe des normes et des objectifs. C'est là une différence de taille, selon moi, et il vaut la peine d'y réfléchir.

M. Daubney: Au nom des députés ministériels, je voudrais souhaiter la bienvenue au sénateur Forsey. Il est certain que nous avons tous suivi avec beaucoup d'intérêt sa très belle carrière.

Compte tenu de votre longue expérience en matière constitutionnelle, il m'a semblé quelque peu paradoxal de vous entendre dénoncer de façon aussi cinglante aujourd'hui l'accord constitutionnel comme un ramassis de dispositions obscures et ambiguës. Il ne me semble pas faux de dire, monsieur, que vous avez fait toute votre carrière grâce à tout ce qu'il y a d'obscur et d'ambigu dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et

[Texte]

order, and good government reference. What could be more vague and general than that; or the reference in the Constitution Act of 1867 that we should have a constitution similar in principle to that of the United Kingdom? Surely the nature of constitutions, certainly following the British model, is that there is not always precision in language, that these matters are not always explicit, and that perhaps they should not be, but they should reflect a basic consensus and the accepted values of a modern society.

So given your concern about precision in language in the drafting of this accord, may I ask you whether you supported the Constitution Act of 1982?

Mr. Forsey: If I had been still in the Senate, I should have voted against it.

Mr. Daubney: I am pleased to hear you say that because, as you know, it is replete with ambiguities. I think you referred to some of them in your testimony this afternoon. I can think of section 27, which talks of the multicultural heritage of Canadians, whatever that means, and also section 35 of that act, which talks about existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada.

It just seems to me, sir, your criticism that this document has moved power from Parliament to the courts is really six years too late. Really, that movement occurred in 1981 and 1982, with the Constitution Act of 1982, and in particular with the Charter of Rights. What was your position in 1981, when these proposals were before Parliament?

Mr. Forsey: In the first place, in answer to what you said a little earlier, I do not admit that the British North America Act has ambiguities and obscurities in it. I think "peace, order, and good government" was perfectly clear at the time. It was perfectly clear to the Fathers of Confederation. But the wicked stepfathers of Confederation, the Judicial Committee of the Privy Council—those old rascals, as my friend used to call them—turned the thing upside down.

I agree you cannot have absolute precision in everything. But there are limits; and it seems to me there is too much here in this document of saying, open the gates as wide as the sky and let the judges come riding by. Mr. Pickersgill, I understand, has taken the view that it does not matter whether there are ambiguities, leave it all to the courts. Well, I think it is the duty of the legislator to be as clear and precise as possible and not to thrust upon the judges the job of deciding what is to be done in matters that are vital. So this is a matter of degree.

[Traduction]

dans les modifications qui ont été apportées à ce texte. M. Beaudoin, par exemple, a parlé cet après-midi des dispositions sur l'ordre public et le bon gouvernement. Peut-on rien trouver de plus vague et de plus général? La loi de 1867 dit également que nous devons avoir une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni. Assurément, les constitutions étant ce qu'elles sont, en tout cas celles qui suivent le modèle britannique, le libellé n'est pas toujours précis, toutes les questions ne sont pas toujours explicites—et ne doivent peut-être pas l'être. Elles doivent cependant traduire un consensus fondamental et les valeurs acceptées dans une société moderne.

Puisque vous vous préoccupez de la précision du libellé dans cet accord-ci, puis-je vous demander si vous avez appuyé la Loi constitutionnelle de 1982?

M. Forsey: Si j'avais toujours été sénateur, j'aurais voté contre.

M. Daubney: Je suis heureux de vous l'entendre dire, car, vous ne l'ignorez pas, cette loi fourmille d'ambiguïtés. Je crois que vous avez fait allusion à certaines d'entre elles au cours de votre témoignage cet après-midi. Je songe à l'article 27, qui traite du patrimoine multiculturel des Canadiens, pour ce que cela veut dire, et à l'article 35 qui parle des droits existants des autochtones et des droits issus de traité des peuples autochtones du Canada.

Vous reprochez au document à l'étude de retirer des pouvoirs au Parlement pour les confier aux tribunaux. Il me semble que cette critique-là est formulée avec six ans de retard. En fait, ce réaménagement des pouvoirs s'est produit en 1981 et en 1982, lorsqu'ont été adoptées la Loi constitutionnelle de 1982 et surtout la Charte des droits. Quelle était votre position en 1981, lorsque le Parlement était saisi de ces propositions?

M. Forsey: Avant tout, pour répondre à une observation que vous avez faite il y a un instant, je ne suis pas d'accord pour dire qu'il y a des dispositions ambiguës et obscures dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Selon moi, l'expression «ordre public et bon gouvernement» était parfaitement claire à l'époque. En tout cas, elle n'avait rien d'ambigu pour les Pères de la Confédération. Ceux qui ont tout chambardé, ce sont les malfaisants beaux-pères de la Confédération, le Comité de la justice du Conseil privé, ces vieux fripons, pour reprendre l'expression de mon collègue.

Je conviens qu'il est impossible de toujours parvenir à une précision absolue. Mais il y a des limites à ne pas dépasser et il me semble que, dans ce document, on ouvre trop grandes les portes à l'interprétation judiciaire. Sauf erreur, M. Pickersgill aurait exprimé l'avis que les ambiguïtés importe peu, qu'il suffit de s'en remettre aux tribunaux. Je crois pour ma part que le législateur doit être le plus clair et le plus précis possible plutôt que de laisser aux juges le soin de décider ce qu'il faut faire dans des domaines vitaux. C'est donc une question de degré.

[Text]

[Translation]

• 1805

On the specific question you came to now about the transfer of power from Parliament to the courts by the Charter, yes, I was in favour of a charter. I lived in Quebec under Mr. Duplessis; I watched Mr. Aberhart; I watched the proceedings on the Japanese Canadians—and I said it is necessary to have certain rights put beyond the power of Parliament and the legislatures. I did not like the notwithstanding clause for that reason. But I always said that the charter would have to be very carefully drafted, and I do not think it was. I do not set myself up as an authority on drafting, but the late Elmer Driedger, who was probably the authority on drafting in this country, told me that it was abominably drafted. That is the word he used. I said, some people tell me, Elmer, that it has not been well drafted. It is abominably drafted, he said.

I would have voted against the act of 1982, partly because I did not think it gave sufficient protection to the English-speaking minority in Quebec—I felt about it as Mr. Allmand did, I think, and some others—and partly because I was disappointed, to say the least, about the notwithstanding clause, which I thought gave the opportunity to shoot the thing full of holes.

Mr. Daubney: One of the other criticisms you have levelled relates to what you call giving new legitimacy or status to First Ministers' conferences. But surely such conferences have been part of our national life for decades, and in fact that act of 1982 gave them constitutional status as well with reference to the aboriginal rights and—

Mr. Forsey: Very limited.

Mr. Daubney: I am not sure that this—

Mr. Forsey: The act of 1982 did certain things that I think are open to objection, but what this does is to push some of those things farther. If the act of 1982 was open to objection on certain points and you now find more in those directions, then it seems to me there is some ground for further uneasiness.

Mr. Daubney: But, related to that, on your point about these conferences becoming a convention, recognizing their right effectively to determine, if not make amendments to, the Constitution, I find that argument hard to take. Surely it is clear that there is a difference between a power to institute political commitment to seek amendments to the Constitution and the power actually to adopt the resolutions necessary in the various legislatures and in the Parliament of Canada to authorize those amendments.

Mr. Forsey: Of course there is, in law. But the point I was making is that we have had a statement from the Prime Minister—which he qualified later, but it did not

Quant à la question précise que vous avez soulevée des pouvoirs que la Charte transfère du Parlement aux tribunaux, je dois dire que j'appuyais l'adoption d'une Charte. J'ai vécu au Québec sous le régime Duplessis. J'ai vu agir M. Aberhart; j'ai vu ce qui est arrivé aux Canadiens d'origine nipponne. C'est pourquoi j'étais d'avis qu'il fallait prévoir certains droits auxquels ne pourraient toucher ni le Parlement ni les Assemblées législatives. Je n'étais donc pas en faveur de la disposition dérogatoire pour cette raison. J'ai toujours soutenu néanmoins que la Charte devait être rédigée avec le plus grand soin, ce qui n'a pas été fait, selon moi. Je ne prétends pas être un rédacteur hors pair, mais le regretté Elmer Driedger, qui était probablement le plus grand expert en rédaction au Canada, m'a dit que le libellé était abominable. C'est exactement le terme qu'il a employé. Je lui ai dit: «Elmer, certains disent que la Charte n'est pas bien rédigée». Il m'a répondu que c'était abominable.

Je me serais prononcé contre la Loi de 1982, en partie parce que, selon moi, elle ne protégeait pas suffisamment la minorité anglophone au Québec—mon sentiment à cet égard était semblable à celui de M. Allmand et de quelques autres—et en partie parce que j'étais déçu, pour dire le moins, de la disposition dérogatoire qui, selon moi, donnait la possibilité de faire une multitude d'accrocs à la Charte.

M. Daubney: Vous reprochez également à l'Accord que nous étudions de donner une nouvelle légitimité, une importance accrue aux conférences des premiers ministres. Pourtant, ces conférences font partie de la vie de notre pays depuis des décennies. En fait, la Loi de 1982 leur faisait une place dans le processus constitutionnel tout en mentionnant les droits des autochtones. . .

M. Forsey: C'était très limité.

M. Daubney: Je ne suis pas sûr que. . .

M. Forsey: La Loi de 1982 a fait certaines choses qui sont, à mon avis, criticables, mais l'Accord que nous étudions pousse encore plus loin, dans certains cas. Si la Loi de 1982 prête le flanc à la critique à cause de certaines dispositions et que l'Accord actuel va encore plus loin dans la même direction, il me semble qu'on peut parfaitement se sentir encore plus mal à l'aise.

M. Daubney: A ce propos, au sujet des conférences qui deviennent une convention constitutionnelle, j'ai du mal à accepter votre argument, car ces conférences peuvent dans les faits déterminer l'évolution constitutionnelle, sinon modifier directement les textes constitutionnels. Il est certainement clair qu'il y a une différence entre le pouvoir de prendre l'engagement politique de faire modifier la Constitution et celui d'adopter dans les faits les résolutions nécessaires, dans les différentes assemblées législatives et au Parlement du Canada, pour apporter ces modifications.

M. Forsey: La différence est bien là, dans notre droit, mais ce que je voulais faire ressortir, c'est qu'il y a eu une déclaration du premier ministre—il l'a nuancée par la

[Texte]

seem to me to change it essentially—and we have had statements from various other people... I have had it from people who do not like this accord at all, who say to me: you may as well save your breath to cool your porridge; it is not worth while making any comments on it or criticisms of it while making any comments on it or criticisms of it, because the First Ministers have spoken and everybody knows it will now go through; the members of the legislatures will be just a lot of trained seals, sheep baaing at the command of the provincial Premier, and so once it has gone through the First Ministers' Conference you can kiss the thing goodbye; the technical right of Parliament and the legislatures to approve or disapprove does not amount to a row of pins. This is the kind of thing I have had from perspicacious, well-informed, experienced people, some of whom did not like the thing at all, who just said to me: you are making a fool of yourself bothering about it; just lie down and wave all four paws in the air and accept it; the First Ministers have spoken.

Mr. Daubney: A final question, Dr. Forsey. Do you believe that Quebec's signature on a constitutional agreement, whether it is this one or some other one, would make it more difficult for that province to secede from Canada should a separatist government again take power there? I noticed in your remarks, for instance, that you referred to the fact that governments change and governments also change their minds. You gave the examples of Lesage and Bourassa in 1971. Would the signature of Quebec in the ratification of the agreement by Quebec not make it more difficult for Quebec to change its mind as a government and as a province on both its membership in the Canadian nation and the terms and conditions of that membership?

Mr. Forsey: If it changes its mind, it still would not have any legal power to do anything about it. It seems to me possible that if the distinct society were pushed far enough and pushed successfully enough, the moment might come when opinion in Quebec would say, it is really superfluous sending people up to Ottawa because with most of the things now we can do as we please; why not go the whole hog and simply get out and let the *les maudits anglais* have the thing all to themselves and do what they like in the rest of the country? I hope they would think something about the French Canadian minorities outside the province of Quebec, but the temptation might be rather strong to say, well, ourselves alone, *sinn féin*. I do not know. This is venturing into realms of the imagination in which I do not feel myself at all competent.

• 1810

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mr. Duguay.

Mr. Duguay: Thank you, Chairperson Senator. I have tried to keep a good memory of these things and in 1980, Senator, you were quoted as saying:

[Traduction]

suite, mais il ne me semble pas qu'il l'ait modifiée de façon essentielle—et diverses autres personnes ont également fait des déclarations... Des gens qui n'aiment pas du tout cet Accord m'ont dit: Ce n'est pas la peine de gaspiller votre salive, de faire des commentaires ou des critiques, parce que les premiers ministres se sont prononcés et que tout le monde sait que l'Accord sera adopté. Les membres des Assemblées législatives vont obéir à leur premier ministre au doigt et à l'oeil. Une fois la proposition adoptée par la Conférence des premiers ministres, l'affaire est bâclée. Le droit juridique que possède le Parlement et les Assemblées législatives d'approuver ou de rejeter l'Accord ne pèse pas lourd. Voilà l'avis qu'ont exprimé des observateurs perspicaces, bien informés et expérimentés, dont certains n'aiment pas du tout cet Accord. Ils m'ont dit que ce n'était pas la peine de m'en occuper, que je risquais de me ridiculiser, qu'il ne restait plus qu'à courber l'échine, puisque les premiers ministres se sont prononcés.

M. Daubney: Une dernière question, monsieur Forsey. Si le Québec appose sa signature sur un accord constitutionnel, que ce soit celui-ci ou un autre, croyez-vous qu'il sera plus difficile pour cette province de se séparer du reste du Canada si un autre gouvernement séparatiste y était élu? Au cours de vos observations, vous avez dit par exemple, je l'ai remarqué, que les gouvernements changent et qu'ils changent également d'avis. Vous avez donné l'exemple de Lesage et de Bourassa en 1971. Si le Québec signait et ratifiait l'Accord, n'aurait-il pas plus de mal à changer d'avis, comme gouvernement et comme province, aussi bien en ce qui concerne son appartenance au Canada que les conditions de son union au reste du pays?

M. Forsey: Si le Québec change d'avis, il ne pourrait toujours rien y faire, il n'en aurait pas le pouvoir légal. Il me semble possible, si la notion de société distincte est poussée assez loin et de façon assez fructueuse, que le moment vienne où l'opinion publique québécoise jugera superflu d'envoyer des représentants à Ottawa parce que, dans la plupart des domaines, les Québécois peuvent agir à leur guise. Dans ces conditions, pourront-ils se dire, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout, couper les ponts et laisser «les maudits anglais» prendre tout le reste du Canada et en faire ce qu'ils veulent? J'espère qu'ils se soucieraient un peu des minorités d'expression française hors Québec, mais la tentation serait très forte pour eux d'aller leur propre chemin *sinn féin*. Je ne sais trop. C'est s'aventurer dans le domaine de l'imaginaire et je n'estime pas avoir la compétence pour le faire.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur Duguay.

M. Duguay: Merci, monsieur le coprésident et monsieur le sénateur. J'ai essayé de garder toutes ces choses en mémoire et, en 1980, monsieur le sénateur, vous auriez déclaré:

[Text]

I have not heard anyone say that they could not sleep at nights because the Constitution was not patriated, that they could not keep their coffee down in the mornings because they were so upset about patriation, that they could not concentrate on their work until the Constitution was patriated.

I raise that because I gathered from it that you thought it would have been fine to leave the British North America Act alone then.

Mr. Forsey: No, no.

Mr. Duguay: I will give you a chance to correct me. I want to put forth a thesis with you because I think it is significant from where I come. In 1980 you said Canadians were not really all that excited about patriation. I happen to think they were.

In 1982, you have said today, you did not think you would have voted for the changes that were suggested. And in 1987, you argue that there are several *des lacunes* in the Meech Lake accord.

I do not want to suggest to anyone that what we want to ask Canadians to do is make this leap forward into the unknown, but I think that if we go back and say that we did not want to change what was there, that 1982 did not bring changes that we like and that 1987 does not either, it seems to me that perhaps what we are doing is saying that what we like really are those things we know because we know what they mean. When people suggest change, and I am one of those who liked the changes in 1982, like the changes in 1987, who believe that they do not ask us to have the worst motives that we possibly could have. For instance, I do not agree with you, sir, that the House of Commons would never consider giving up its power. We have a political party that has a firm position. We have had lots of Members of Parliament who have said they would support an elected Senate and transfer some powers. We have a suggested constitutional change that would have a fixed proposal brought forth within 12 months.

Perhaps I should raise one more point. You said there was just as much chance of changing the Senate as there was of you being the Archbishop of Canterbury or the Pope. It seems to me there is another dimension I wanted to raise with you, which is that when you do not really want the job, as you have said you do not, you do not worry so much about it. But there are a number of Canadians who want change, who think we are trying to move forward to make things better. We do not all have the worst motives of protecting our own little fiefdoms. We are not just interested in that. Many of us care a great deal about the country and think it is the weak in this country who want to take the power and keep it for themselves, but that the strong understand that when everybody gets stronger, so do we.

[Translation]

Je n'ai jamais entendu personne se plaindre de ne pas dormir parce que la Constitution n'avait pas été rapatriée, de ne pas pouvoir avaler le café du matin tellement la question du rapatriement était troublante et de ne pas pouvoir se concentrer au travail parce que la Constitution n'était pas rapatriée.

Je rappelle cette citation parce que j'ai cru pouvoir en déduire que vous pensiez alors qu'on pouvait parfaitement laisser l'Acte de l'Amérique du Nord britannique tel quel.

M. Forsey: Pas du tout.

M. Duguay: Je vais vous donner l'occasion de me rectifier. Je voudrais vous exposer une thèse qui a son importance, là d'où je viens. En 1980, vous avez dit que les Canadiens ne tenaient pas tellement au rapatriement. Il se trouve que je pense le contraire.

En 1982, d'après ce que vous avez dit aujourd'hui, vous n'auriez pas voté en faveur des modifications proposées à l'époque. Et en 1987, vous reprochez plusieurs lacunes à l'accord du Lac Meech.

Je n'irais jamais dire à personne que ce que nous proposons aux Canadiens, c'est un saut dans l'inconnu, mais si nous remontons dans le passé et disons que nous ne voulons pas modifier ce qui est en place, que la loi de 1982 n'a pas apporté les changements que nous voulons, pas plus que les propositions de 1987, il me semble que nous dirons en fait que nous préférons ce que nous connaissons déjà parce que nous savons à quoi nous en tenir. Lorsque des gens proposent des changements comme ceux de 1987, et je suis de ceux qui se sont félicités des modifications de 1982, il ne faudrait pas obligatoirement leur prêter les pires intentions. Par exemple, je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur, pour dire que les Communes n'envisageraient jamais de céder des pouvoirs. Notre parti politique a une position bien ferme là-dessus. Nous avons vu de nombreux députés qui se sont prononcés en faveur d'un Sénat élu et du transfert de certains pouvoirs. Nous avons proposé une modification constitutionnelle prévoyant la présentation d'une proposition ferme dans les 12 mois.

Un autre point encore, peut-être. Vous avez dit qu'il y avait autant de chance que le Sénat change que vous en aviez de devenir archevêque de Canterbury ou pape. Il y a un autre détail que je voudrais rappeler, et c'est que, lorsqu'on ne tient pas vraiment à faire un travail, et vous avez admis que vous ne le vouliez pas, on ne s'en occupe pas beaucoup. Mais il y a un certain nombre de Canadiens qui souhaitent des changements, qui sont d'avis que nous essayons d'aller de l'avant pour améliorer la situation. Nous ne sommes pas tous animés des pires motivations, nous ne cherchons pas tous à protéger notre petit fief. Ce n'est pas là notre seul intérêt. Bon nombre d'entre nous se soucient beaucoup du Canada et pensent que ce sont les faibles, dans notre pays, qui veulent s'emparer du pouvoir et le garder pour eux, tandis que les forts comprennent que, lorsque tout le monde devient plus fort, tous en profitent.

[Texte]

So my question to you is: Do you want change in this country, or would you have preferred to leave things as they were because we know what they meant? And in this circumstance, sometimes in the future there is a little bit of uncertainty. I have never gone backwards for fear of uncertainty and I ask you if that is where you are from.

Mr. Forsey: No, it is not where I am from. But I am not in favour of change just for the sake of change any more than I am against change just for the sake of being against change. I want to know what the changes are and what the effects will be. There are good changes and there are bad changes. The fact that something is there does not mean that it is good. The fact that something is not there does not mean that it would be good to have it there. And if you ask me was I in favour of what was done in 1982, yes. Of certain parts of it, very much so.

• 1815

I was not in favour of other parts; I mentioned a couple of things I was uneasy about. I think a great many people have been very uneasy about the notwithstanding section in the Charter of Rights and Freedoms. I think the whole Liberal Party was rather uneasy about it last November, if I remember correctly. I see no reason why I should be at all ashamed of feeling the same way about it.

I am not a hard-shelled stand-patter, saying no change, no change, no change. There are various things in this Meech Lake proposal I have said I am in favour of. Compensation for opting out of constitutional amendments that would transfer power from provincial legislatures to the Parliament of Canada is one of them. There are one or two other things here about which I have said I think they are all right.

I am not really terribly frightened about the shift in power from the House of Commons to the Senate, which I think would result from these proposals. I would not go to the last ditch on it, although I am a little uneasy about it.

If the old CCF were in existence and if I were still a member of the old CCF—as I was throughout the whole of its existence—I would probably say I did not like this idea of giving the Senate any more power. But as things are, I am not too much worried about it.

I do think I am entitled, without being accused of just wanting to have everything as it was in 1867 or some other date in the past, to point out that there are, to my mind, certain ambiguities, certain possibilities, certain dangers, and certain obscurities at which the committee ought to look very carefully.

I am sorry to have been so long-winded, sir.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. I have two other names on this side: Mr. Tupper and Mr. Friesen. Since the latter withdraws, we are left with Mr. Tupper. I could go over to Mr. Nystrom now, with the understanding that I recognize Mr. Tupper

[Traduction]

Voici ma question: voulez-vous que les choses évoluent au Canada ou auriez-vous préféré qu'elles restent telles quelles parce que nous savions exactement à quoi nous en tenir? L'avenir nous réserve parfois un peu d'incertitude. Je n'ai jamais battu en retraite par crainte de l'incertitude, et je vous demande si c'est ce que vous préférez.

M. Forsey: Pas du tout, mais je ne suis pas en faveur du changement pour le changement, pas plus que je ne m'oppose au changement parce que c'est un changement. Je tiens à savoir en quoi consistent les changements et quels en seront les effets. Il y a de bons changements, et il y en a des mauvais. Ce n'est pas parce que certaines choses sont en place qu'elles sont bonnes. Et les nouveautés ne sont pas toutes nécessairement bonnes non plus. Si vous me demandez si j'étais en faveur de ce qui s'est fait en 1982, je dirais oui. J'étais fortement en faveur de certains éléments.

Par contre, je m'opposais à d'autres éléments. J'en ai mentionné un ou deux que j'avais beaucoup de mal à accepter. Je crois qu'énormément de gens ont eu beaucoup de mal à accepter la clause dérogatoire de la Charte des droits et libertés. Si ma mémoire est fidèle, c'est tout le Parti libéral qui a exprimé son malaise face à cette disposition en novembre dernier. Je ne vois pas pourquoi j'aurais honte de partager cette opinion.

Je ne suis pas un immobiliste irréductible qui s'oppose systématiquement au changement. Je suis en faveur de divers éléments de la proposition du Lac Meach, comme la compensation pour le retrait de modifications constitutionnelles transférant des pouvoirs des assemblées législatives provinciales au Parlement du Canada. Il y a un ou deux autres éléments dont j'ai dit qu'ils me semblaient acceptables.

Je ne suis pas particulièrement effrayé par le transfert de pouvoirs des Communes au Sénat qui découlera, me semble-t-il, de ces propositions. Je ne m'y opposerai pas mordicus, quoique cela ne me semble pas très souhaitable.

Si le vieux CCF existait toujours et que j'en sois encore membre, comme je l'ai été pendant toute son existence, je dirais probablement que je n'aime pas cette idée de donner plus de pouvoir au Sénat. Mais dans l'état actuel des choses, cela ne m'inquiète pas trop.

Je crois avoir le droit, sans me faire accuser de vouloir en revenir à la situation de 1867 ou de quelque autre époque de notre histoire, de signaler qu'il y a à mon avis des ambiguïtés, des possibilités, des risques, des éléments flous que le Comité devrait examiner avec grand soin.

Excusez-moi d'avoir été si long.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. Il me reste deux autres noms de ce côté-ci, MM. Tupper et Friesen. Comme ce dernier se retire, il nous reste M. Tupper. Nous pourrions passer à M. Nystrom maintenant, quitte à donner la parole à M.

[Text]

later on, if it is agreed. Do you agree? It will be part of the second round or just to take account of those on my list.

M. Kaplan: On peut répondre à votre esprit généreux par une autre générosité.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): *Merci bien.* So we will have Mr. Nystrom and Ms Jewett and then I will go to Mr. Tupper. Is that all right? Thank you.

Mr. Nystrom: Thank you very much, Mr. Chairman Senator Tremblay. I will not be very long. I want to say how happy I am to see Eugene Forsey here. He is one of the most colourful witnesses we have seen or will see and is a person who has a tremendous knowledge of the Constitution and a tremendous interest in the Constitution over the years. He is a very distinguished Canadian.

First of all, I wanted to ask you one little question about "trivial pursuit", which is Senate reform. You said the reform at this stage would be microscopic. You were talking about the interim arrangement now where the provinces can submit names on a list and the federal government chooses someone from the list. You talked about it as an interim arrangement.

Do you think it would help at all—and this is an idea off the top of my head—if we were to put a recommendation forward to the government and to the provinces that this interim arrangement could go on for only five years or ten years and that, if there was not any reform within five years or ten years or whatever figure we choose, we then go back to the old system? Your concern is that if you go on for a few generations, you are going to have a Senate there that is in effect appointed by the Premiers; it would become a "house of the provinces". It would not be elected and would be another vested interest; you would have a tremendous clash between the Senate and the House.

What about putting a deadline or a limit on the number of years for the interim arrangement? Would this increase the chance of Senate reform, or is it just irrelevant?

Mr. Forsey: I do not know. It is an idea. It had not occurred to me. It is an idea that might be worth trying out.

I still think we are going to be up against a terrific job to get any amendment that will really change any of the three things that are mentioned about the Senate. I remember when the Joint Committee on Senate Reform brought down its report. The question came up of the extra seats for other provinces. Senator Azellus Denis exclaimed that a linguistic veto is for the children. A linguistic veto: on everything else you go down from 23% to 17%. A linguistic veto: that is for the children.

[Translation]

Tupper un peu plus tard, si c'est d'accord. Est-ce d'accord? Ce sera dans la deuxième série d'interventions ou simplement pour tenir compte des noms qui figurent sur ma liste.

Mr. Kaplan: Since you are so generous, we could be too.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): *Merci bien.* Ce sera donc M. Nystrom, suivi de M^{me} Jewett et ensuite de M. Tupper. D'accord? Merci.

M. Nystrom: *Merci beaucoup, monsieur le coprésident.* Je ne serai pas très long. Je dois dire que je suis heureux de voir Eugène Forsey parmi nous. Il est l'un des témoins les plus colorés parmi tous ceux que nous avons accueillis ou que nous recevrons plus tard. Il a un bagage de connaissances impressionnant en matière constitutionnelle et il a manifesté au fil des ans un vif intérêt pour la Constitution. C'est un citoyen canadien éminent.

Pour commencer, je voudrais vous poser une petite question sur une entreprise bien hasardeuse, la réforme du Sénat. Vous avez dit que, à cette étape-ci, la réforme serait infime. Vous avez parlé des dispositions provisoires permettant aux provinces de présenter une liste dans laquelle le gouvernement fédéral choisirait les sénateurs. Vous avez dit que c'était provisoire.

C'est peut-être une idée en l'air, mais serait-il utile de présenter au gouvernement une recommandation pour que ces dispositions provisoires ne durent que 5 ou 10 ans et que, si dans ce délai, peu importe sa longueur, il n'y a pas de réforme, nous revenions à l'ancienne formule? Vous craignez que, si cela dure pendant quelques générations, le Sénat ne soit effectivement nommé par les premiers ministres provinciaux et ne devienne la «Chambre des provinces». Il ne serait toujours pas élu, mais il aurait d'autres intérêts à défendre. Il y aurait un affrontement retentissant entre le Sénat et la Chambre.

Que diriez-vous de fixer des délais, de limiter les dispositions provisoires à un certain nombre d'années? Cela augmenterait-il les chances de réforme ou cela ne serait-il d'aucune utilité?

M. Forsey: Je l'ignore. C'est une idée à laquelle je n'avais pas songé. Il faudrait peut-être la peine de la mettre à l'essai.

Je pense toujours que ce sera un travail redoutable que d'apporter une modification qui changera vraiment l'un des trois éléments mentionnés à propos du Sénat. Je me souviens de l'époque où le Comité mixte a remis son rapport sur la réforme du Sénat. La question des sièges supplémentaires pour certaines provinces a surgi. Le sénateur Azellus Denis s'est exclamé que le veto linguistique, c'était pour les enfants. Un veto linguistique: sur tout le reste, on aurait de 17 à 23 p. 100. Un veto linguistique: c'est pour les enfants.

[Texte]

[Traduction]

• 1820

One thing you are up against, even if you are going to propose very moderate increases in the number of senators from the west, which I would favour, is that beyond a certain point Quebec will say, wait a minute; that reduces our proportion to total too much. The Atlantic provinces might say the same thing. Then you might say, what powers will you...? You will have all kinds of knotty questions coming up, all sorts of difficult questions, intricate questions, and you can wrangle over that incessantly. The government and the House of Commons are going to be very reluctant to see much extra power given to the Senate and if, of course, the NDP has much to say about it, I should think the NDP might have some reluctance on that too. However, that is by the way.

I think your suggestion is an interesting one but whether it would have much practical importance, I cannot say. I do not think quickly at the best of times and now at the age of 83, some people might say that he does not think at all any more.

Mr. Nystrom: I would like to ask Senator Forsey about the distinct society. He made a comment earlier that with a distinct society in Quebec the judges may interpret this as giving Quebec a fair amount of power and the eventuality may arise where Quebecers will say why send MPs to Ottawa; let us go along on our own.

I would like to ask Senator Forsey to look at the flip side of the coin. Suppose we do not have an accord that brings Quebec into the constitutional family. Suppose we do not give Quebec the right to call themselves a distinct society. Suppose we do not have that power in Canada. You know, I have seen western Premiers who did not have much understanding of Quebec for years and years and all of a sudden now I see an evolution in the west where western Premiers are agreeing that Quebec is a distinct society, that it should be in the Constitution. Suppose we do not do that, is there not also a chance that Quebecers will say, look, we are not part of this family constitutionally; English Canada does not recognize us as different and unique; let us go on our own?

Mr. Forsey: I have no objection whatever to the recognition of a distinctiveness in Quebec, absolutely none. I have no objection to the recognition of the principle of duality. But if you are going to make these principles of interpretation of the Constitution, as the thing is drafted now, I think there are dangers there. That Quebec is distinct is perfectly clear; that we have a linguistic duality in Canada which is a fundamental characteristic in Canada seems to me to be perfectly clear. If the western Premiers are now ready to accept this, that is fine. But putting these particular things in the particular way they are into the Constitution as principles for the interpretation of the whole Constitution, barring

L'un des obstacles, même si on ne propose qu'une augmentation fort modeste du nombre des sénateurs de l'Ouest, ce qui me paraît souhaitable, c'est que, au-delà d'un certain seuil, le Québec s'opposera parce que sa proportion du total est trop faible. Les provinces de l'Atlantique pourraient prétendre la même chose. Et alors, direz-vous, quels pouvoirs...? Toutes sortes de questions épineuses vont surgir, des questions difficiles, complexes et on pourra se quereller là-dessus sans jamais en voir le bout. Le gouvernement et les Communes hésiteront grandement à donner beaucoup plus de pouvoirs au Sénat et si le NPD a beaucoup de poids, il aura aussi des hésitations. Mais c'est une parenthèse.

Votre proposition paraît intéressante, mais quelle importance peut-elle avoir dans les faits, je ne saurais le dire. Je n'ai pas l'esprit très vif, même dans les meilleurs moments, mais maintenant que j'ai 83 ans, certains estiment peut-être que je ne pense plus du tout.

M. Nystrom: Je voudrais aborder avec le sénateur Forsey la notion de société distincte. Il a dit tout à l'heure que les tribunaux jugeront peut-être que ce principe de la société distincte du Québec donne à cette province des pouvoirs considérables et qu'il n'est pas impossible que les Québécois finissent par se dire qu'il ne vaut pas la peine d'envoyer des députés à Ottawa, qu'ils peuvent se débrouiller seuls de leur côté.

Je demanderais au sénateur Forsey de tenir compte de l'envers de la médaille. Supposons que nous n'ayons pas d'accord qui permette au Québec d'adhérer à la Constitution canadienne. Supposons que nous ne donnions pas au Québec le droit de se considérer comme une société distincte, que le Canada n'ait pas le pouvoir de donner ce droit. Vous savez, j'ai connu des premiers ministres dans l'Ouest qui, pendant des années, n'ont pas compris grand-chose au Québec. Et voici que, soudain, les premiers ministres de l'Ouest admettent que le Québec forme une société distincte et que la Constitution doit consacrer ce fait. Supposons que nous n'allions pas dans cette voie. Les Québécois ne risquent-ils pas de se dire: nous n'appartenons pas à la famille, le Canada anglais ne nous reconnaît pas comme société différente et distincte, allons de notre côté?

M. Forsey: Je n'ai absolument aucune objection à ce que le caractère distinct du Québec soit reconnu. Je ne m'oppose aucunement à la reconnaissance du principe de la dualité. Mais si on veut en faire des principes d'interprétation de la Constitution, comme le veut le libellé actuel, il y a des risques. Il est parfaitement clair que le Québec forme une entité distincte, qu'il y a au Canada une dualité linguistique qui est une caractéristique fondamentale. Si les premiers ministres de l'Ouest sont maintenant prêts à le reconnaître, tant mieux. Mais en insérant ces éléments dans la Constitution comme on l'a fait, c'est-à-dire en en faisant des principes régissant l'interprétation de toute la Constitution, primant

[Text]

multiculturalism and the aborigines, that seems to me to raise other problems.

My recollection is that when the Liberals were discussing this matter at their conference in November last, they talked about having certain things recognized, but they did not talk about putting it into the Constitution as principles of interpretation of the whole works. I think there is a difference there. I think that is the thing we have to concentrate on. If you had these things in the preamble as general principles, everybody accepted, as I hope everybody would, that is one thing. But to put them down in black and white as specific principles and interpretation of every blessed thing in the Constitution from A to Z, bar multiculturalism and the aborigines, that seems to me to raise problems. That is where I have my difficulty.

Mr. Nystrom: I want to ask you about your theory on the other side, that if we did have a distinct society Quebec may eventually decide not to send MPs and leave. But the flip side is that if we do not have a distinct society, I do not think Mr. Bourassa would have agreed or the National Assembly would have agreed to pass the resolution. Might that not have been a road that would have encouraged the independence of Quebec as well?

Mr. Forsey: This is a speculation into which I do not think I can enter. I do not know.

Incidentally, I would like to point out what various people have pointed out and what I point out here rather specifically, that there are other distinct societies in this country. My own native province of Newfoundland is a very distinct society. If you do not think so, come on down and take a look at us. And we can say, as no other province in this country can say, that we were once an independent dominion with the power to amend our own constitution when you blighters in Canada were not; you did not have that power. You were independent, yes, but you were limited in a way that we were not. If we had been foolish enough and rich enough, as I say, to want to set up a diplomatic service all across the world, we would have done it. We have a special variety of the English language and a great big dictionary on the subject. Show me another province that has a dictionary of provincial French or English.

• 1825

Mr. Nystrom: Hear, hear! Maybe not provinces, but we have very distinct societies amongst our Indian nations as well. There are many different, distinct Indian nations in this country.

Mr. Forsey: That is quite so.

Mr. Nystrom: Dr. Forsey, you mentioned that the spending powers created certain ambiguities, and you said that you would elaborate on it if we were interested. There have been some questions on the spending powers. What do you mean by the ambiguities? What kinds of ambiguities?

[Translation]

les dispositions sur le multiculturalisme et les autochtones, il me semble qu'on soulève d'autres problèmes.

Je crois me souvenir que, lorsque les Libéraux ont discuté de cette question à leur congrès de novembre dernier, ils ont envisagé de reconnaître certains éléments, mais non d'en faire des principes d'interprétation d'application générale. Il y a là une différence, et je crois qu'il faut s'y attarder. Si ces éléments se retrouvent dans le préambule comme des principes généraux acceptés par tous, ce que je souhaite, fort bien. Mais les mettre là, noir sur blanc, comme des principes précis régissant l'interprétation de toute la Constitution et primant les dispositions sur le multiculturalisme et les autochtones, cela fait surgir des difficultés, selon moi. Voilà ce qui ne va pas.

M. Nystrom: Je voudrais revenir sur votre théorie, c'est-à-dire que le Québec risque, s'il est reconnu comme société distincte, de décider un jour de ne plus envoyer de députés et de se retirer. Par contre, si nous ne reconnaissons pas la société distincte, je ne crois pas que M. Bourassa aurait accepté de signer ni que l'Assemblée nationale aurait accepté la résolution. Cette option n'aurait-elle pas elle aussi encouragé l'indépendance du Québec?

M. Forsey: Ce sont là des spéculations dont je préfère m'abstenir. Je n'en sais rien.

En passant, je voudrais signaler bien nettement, comme bien des gens l'ont déjà fait, qu'il y a au Canada d'autres sociétés distinctes. Celle de ma propre province, Terre-Neuve, est tout à fait distincte. Si vous ne le croyez pas, venez voir. Mieux que dans n'importe quelle autre province, nous pouvons dire que nous avons été un «Dominion» indépendant doté du pouvoir de modifier sa propre constitution alors que vous, pauvres Canadiens, ne le pouviez pas. Vous n'aviez pas ce pouvoir. Vous étiez indépendants, bien sûr, mais avec des restrictions que nous n'avions pas. Si nous avions été assez stupides et assez riches pour envoyer des diplomates nous représenter partout dans le monde, nous aurions pu le faire. Nous parlons un anglais particulier; il y a même un gros dictionnaire sur la question. Montrez-moi une autre province qui a un dictionnaire du français ou de l'anglais parlé chez elle.

M. Nystrom: Bravo! Une province, peut-être pas, mais nous avons des sociétés bien distinctes parmi nos nations indiennes. Il y a de nombreuses nations différentes, distinctes chez les autochtones du Canada.

M. Forsey: Parfaitement juste.

M. Nystrom: Monsieur Forsey, vous avez dit que le pouvoir de dépenser était une source d'ambiguïté et que vous vous expliqueriez là-dessus si nous étions intéressés. Des questions ont été soulevées à ce sujet. Qu'entendez-vous par ambiguïté? De quelle nature sont-elles?

[Texte]

Mr. Forsey: What is meant by national objectives—standards set by Parliament? No, clearly not, because if that is what they meant, they would have put it in as they did in the immigration section: “compatible with” national objectives, not “conforming to”. “Compatible with”; that is a much more vague term.

You could say I want such-and-such and such-and-such, and I could say that I cannot go as far as that, but I will do such-and-such. You might say, well, that is compatible with what I want but it is not doing what I want; it is a different thing and it is not satisfactory. It seems to me there you have the possibility of provinces starting something which they will say is compatible with what the Prime Minister or the Minister or the white paper has said. It does not go very far. If you take what is meant by “initiatives”, it seems to me you have mere tokenism. The province can come around to the Government of Canada saying that they have an initiative or a program that is “compatible”. It perhaps may not be what Parliament would be ready to vote money for, but it is compatible, so they say, come on, under the accord you must give us compensation.

Ms Jewett: Then surely one would change; one would no longer continue with that if the federal government found that what was being done was not compatible.

Mr. Forsey: Compatible but not conformable.

Ms Jewett: We have been going through for years, in post-secondary education, with some provinces—my own—spending the money on highways whatever it pleased. That is why some of us feel a certain sense of joy now in at least having a chance that they will not be able to spend it on highways, because I do not think even “compatible” could be “highways” when the objectives relate to post-secondary education. So it is an advance.

Mr. Forsey: Absolutely not. There is nothing to prevent Parliament now from saying that henceforth in post-secondary education you must do such-and-such and such-and-such or you will not get the money. They have turned away from that, but there is nothing to prevent them from turning back to it.

Ms Jewett: Well, how much easier to turn back to it when it is going to be provided.

Dr. Forsey, my memory of constitutional cases in the fifties is much weaker than yours. But as I recall, the preamble to the BNA Act about Canada having a constitution similar in principle to that of the United Kingdom was used at one point in one of the free-speech cases. At least the arguments were buttressed by the preamble. I thought I remembered that there were one or two cases in which at least a minority of Justices used the preamble. The reason that came to my mind was when you were saying that it would have been perhaps better to have put the distinct society clause in a preamble. I recollect now it was a minority of Supreme Court

[Traduction]

M. Forsey: Que veut-on dire par objectifs nationaux ou normes établies par le Parlement? Ce n'est évidemment pas ce qu'on veut dire, car si c'était le cas, on aurait adopté un libellé semblable à celui de l'article sur l'immigration. Compatible avec les objectifs nationaux et non pas «conforme à». La première expression est beaucoup plus vague.

Vous pourriez dire que vous voulez telle ou telle chose, et je répondrais que je ne veux pas aller jusque là, mais que je vais faire telle ou telle chose. Vous diriez alors que c'est compatible avec ce que vous souhaitez, mais que ce n'est pas tout à fait cela; c'est différent et ce n'est pas satisfaisant. Il me semble possible que les provinces prennent des initiatives qu'elles prétendent compatibles avec ce qui est proposé par le ministre, le premier ministre ou un livre blanc. On ne va pas assez loin. A examiner ce qu'on entend par «initiative», il me semble qu'on peut se contenter de mesures symboliques. La province peut se présenter au gouvernement canadien en prétendant avoir pris telle initiative ou adopté tel programme «compatible». Ce n'est peut-être pas un programme pour lequel le Parlement est disposé à voter des crédits, mais il est compatible, si bien que la province invoque l'accord pour réclamer compensation.

Mme Jewett: On pourrait certainement alors apporter une modification. On ne poursuivrait pas l'initiative si le gouvernement fédéral la jugeait non compatible.

M. Forsey: Compatible, mais non conforme.

Mme Jewett: Depuis des années, dans l'enseignement supérieur, il y a des provinces, dont la mienne, qui consacrent l'argent aux routes ou à d'autres programmes à leur guise. C'est pourquoi certains d'entre nous se réjouissent, car enfin il y aura une chance pour qu'elles ne le dépensent pas pour la construction de routes, car je ne pense pas que le terme «compatible» permette de consacrer à la voirie de l'argent prévu pour l'enseignement postsecondaire. C'est donc un progrès.

M. Forsey: Pas du tout. Il n'y a actuellement rien qui empêche le Parlement de dire que, désormais, il faut faire telle ou telle chose dans l'enseignement supérieur sans quoi l'argent ne sera pas versé. Il ne l'a pas fait, mais rien ne l'en empêche.

Mme Jewett: En tout cas, il sera bien plus facile de le faire maintenant que ce sera expressément prévu.

Monsieur Forsey, je ne me souviens pas aussi bien que vous des causes constitutionnelles des années 50, mais je crois me rappeler que le préambule de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, prévoyant que le Canada a une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni, a été invoqué à un moment donné dans une cause sur la liberté d'expression. L'argumentation, en tout cas, était étayée par le préambule. Je crois me rappeler que, dans une ou deux causes, au moins les juges minoritaires se sont prévalus du préambule. Cela m'est revenu en mémoire quand vous avez dit qu'il aurait peut-être été préférable d'insérer dans le préambule la

[Text]

Justices, but nevertheless there were three, or whatever the number was, who did use the preamble in that instance, and indeed that could happen again.

Mr. Forsey: Another minority.

Ms Jewett: Well, no; it could be a majority next time. So why not just come out front and say that rather than burying it in a preamble where it could in fact be used, and might indeed be. . . Well, I think it could be—

Mr. Forsey: I do not think so.

Ms Jewett: Is it not just hedging too much to want to put something vital in a preamble?

• 1830

Mr. Forsey: I think your law is a very bad law. In one my of my illegal legal opinions I furnished to the Canadian Labour Congress, I had to deal with a British Columbia act that virtually forbade trade union contributions for political funds. What you had to deal with there was the sheer, actual law and the attempt to read into it all sorts of things about elections.

Frank Scott gave a beautiful legal opinion that the act was beyond the powers of the legislature. I looked at it and said it was a beautiful opinion and was very eloquent but it was too clever by half; the Supreme Court of Canada would never buy it. He invoked the idea that this affected elections and that elections affected the whole citizenry of Canada and so on. It did not stand up.

Ms Jewett: I remember the particular case.

Mr. Forsey: I was sorry but I was sure it would not stand up, and it did not.

Ms Jewett: I will not pursue this. However, I think there is a point here that should be addressed.

On the question of a deadlock-breaking mechanism on the appointment of Supreme Court justices, were you suggesting that the Victoria Charter formula would be a desirable one?

The Minister said this morning one reason he was unhappy with a deadlock-breaking mechanism was that a deadlock-breaking mechanism breeds deadlock. Is there any other way one could deal with the situation, apart from the political instruments one would have of consultations, if there should be a deadlock in the appointment of Supreme Court justices? For example, could one say, if you have tried three or four times and you cannot get an acceptable list, the federal government at that point will have the authority?

Mr. Forsey: In that case you might find all the provinces saying "not on your life". They may think you are giving something and you are not; you are taking it back. An Indian gift, as somebody once called it, I think.

[Translation]

disposition sur la société distincte. Je me rappelle maintenant que la minorité des juges de la Cour suprême, étaient-ils trois ou plus ou moins nombreux, peu importe, se sont prévalus du préambule, et cela pourrait encore se faire.

M. Forsey: Une autre minorité.

Mme Jewett: Mais non. Ce pourrait être une majorité, la prochaine fois. Pourquoi ne pas y aller franchement et dire, plutôt que de la fonder dans le préambule, où elle pourrait servir, qu'une disposition. . . Je crois que. . .

M. Forsey: Ce n'est pas mon avis.

Mme Jewett: N'est-ce pas se défilier un peu trop que de vouloir insérer dans le préambule un élément vital?

M. Forsey: Je crois que votre loi est extrêmement mauvaise. Dans l'un des avis juridiques illégaux que j'ai donné au Congrès du Travail du Canada, j'ai dû examiner une loi de la Colombie-Britannique qui interdisait virtuellement les contributions des syndicats aux caisses des partis politiques. Ce dont il fallait s'occuper là, c'était de la simple loi, telle quelle, et de la tentative pour en déduire toute sorte d'interprétations au sujet des élections.

Frank Scott a donné un avis juridique splendide disant que la loi outrepassait les pouvoirs de l'Assemblée législative. J'y ai jeté un coup d'oeil et j'ai admis que c'était un très bel avis, mais qu'il était bien trop intelligent pour pouvoir convaincre la Cour Suprême du Canada. Il y soutenait que cette loi avait une incidence sur les élections, ce qui avait des répercussions sur la citoyenneté au Canada et ainsi de suite. C'était indéfendable.

Mme Jewett: Je me souviens de cette cause.

M. Forsey: Je suis désolé, mais j'étais certain que cela ne tiendrait pas le coup, et les faits m'ont donné raison.

Mme Jewett: Je n'insisterai pas là-dessus. Il y a toutefois un point sur lequel il importe de s'attarder.

À propos du mécanisme pour sortir de l'impasse, en ce qui concerne la nomination des juges à la Cour Suprême, avez-vous prétendu que la formule de la Charte de Victoria serait souhaitable?

Le ministre a dit ce matin que l'une des raisons pour lesquelles il s'opposait à ce genre de mécanisme, c'est que celui-ci risquait lui-même de susciter des impasses. Y aurait-il une autre solution, mis à part les instruments politiques, comme des consultations, s'il y avait une impasse au sujet de la nomination de ces juges? Pourrait-on dire par exemple que, après trois ou quatre vaines tentatives pour obtenir une liste acceptable, le gouvernement fédéral aurait le pouvoir d'agir?

M. Forsey: Dans ce cas, il y aurait une levée de boucliers du côté des provinces. Elles penseraient que le gouvernement fédéral revient sur une concession qu'il a faite. Ce serait un cadeau qui n'en est pas un.

[Texte]

I do not feel the deadlock-breaking mechanism in the Victoria Charter was ideal. I do not recall precisely exactly what it was in order to be able to say it was the final distilled wisdom of all time. However, it was a mechanism. If somebody has a better mechanism to suggest, it is fine. It seems to me you must have some means of breaking the deadlock. I think to say having a means of breaking the deadlock breeds deadlocks is just foolish.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci. M. Tupper.

Mr. Tupper: Thank you very much, Mr. Chairman. Senator, I am delighted that you are before our committee this afternoon. Mr. Daubney and I have a considerable interest in Sir John A. Macdonald, and others might as well. We have a particular interest because during his political life, in two Parliaments, he represented the same riding we now have the privilege of representing in part.

My recollection of Sir John A. Macdonald was that he was a nation-builder, a problem-solver and a consensus-finder. Is this the kind of person you describe when you say you are a Sir John A. Macdonald conservative?

Mr. Forsey: Judging from my comment and opinions to other people, no man is a good judge of his own actions or his own opinions. I think Sir John was those things. However, he was also quite insistent on the necessity of a strong, central government.

I do not think you can avoid that conclusion. It was this to which I was particularly referring. When the first provincial conference was summoned by Mowat and Mercier, Sir John gave it the back of his hand; he would not have anything to do with it. I doubt very much whether he would have been at all as enthusiastic about First Ministers' Conferences. I think he believed in a strong central government and legislature. I could give you quotation after quotation on that. That is what I was referring to.

• 1835

It seems to me the Conservative Party, in which I was brought up, has rather switched positions with the Liberal Party on this. The Liberals used to be the people who whooped for provincial rights morning, noon, and night, and the Conservatives had to say, now, just be careful, just watch out; do not undermine the central government. Now it is rather the other way. The Conservatives are rather strongly in favour of provincial rights and broadening provincial rights and at least some Liberals are saying, well, we had better be rather careful about this.

Mr. Tupper: Senator, I believe it was important to bring Quebec into the Constitution.

[Traduction]

Je ne crois pas que le dispositif prévu dans la Charte de Victoria ait été l'idéal. Je ne me souviens pas au juste de ce qu'il prévoyait pour mériter qu'on le considère comme le fin mot de la sagesse. C'était en tout cas une solution, et si quelqu'un a mieux à proposer, très bien. Chose certaine, il me semble qu'il faut un moyen quelconque de sortir des impasses. Pour moi, ce n'est pas sérieux de prétendre que ce genre de mécanisme risque de susciter davantage d'impasses.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you. Mr. Tupper.

M. Tupper: Merci bien, monsieur le président. Je suis ravi que vous comparaisiez devant le Comité cet après-midi. M. Daubney et moi nous intéressons beaucoup à Sir John A. Macdonald, et il y en a peut-être d'autres qui partagent le même intérêt. Cet intérêt spécial tient au fait que, au cours de sa carrière politique, au cours de deux législatures, il a représenté la circonscription dont nous avons l'honneur de représenter une partie aujourd'hui.

Ce que je crois savoir de Sir John A. Macdonald, c'est que ce fut un artisan de la nation, un homme capable de résoudre les problèmes et de susciter des consensus. Est-ce à ce genre de personne que vous songez lorsque vous vous présentez comme un conservateur à la manière de Sir John A. Macdonald?

M. Forsey: A en juger d'après mes observations et les opinions données à d'autres, personne n'est bon juge de ses propres actes et de ses propres opinions. Je crois effectivement que Macdonald avait ses qualités. Par contre, il tenait énormément aussi à un gouvernement central fort.

C'est là une conclusion irrécusable, je crois. C'est particulièrement à cet élément que je faisais allusion. Lorsque la première conférence provinciale a été convoquée par Mowat et Mercier, Macdonald n'était pas d'accord. Il ne voulait rien savoir de ce genre d'initiative. Je ne pense vraiment pas qu'il aurait été très enthousiaste au sujet des conférences de premiers ministres. A mon avis, il croyait en un Parlement fédéral et un gouvernement central forts. Je pourrais vous présenter maintes citations appuyant mon opinion à ce sujet. Voilà à quoi je faisais allusion.

Il me semble que le Parti conservateur, dans lequel j'ai grandi, a changé de position avec le Parti libéral à ce propos. Autrefois, les Libéraux étaient ceux qui proclamaient à tout bout de champ les droits des provinces, tandis que les Conservateurs devaient multiplier les mises en garde, craignant que le gouvernement central ne soit sapé. Ce serait plutôt l'inverse aujourd'hui. Les Conservateurs défendent plutôt farouchement les droits des provinces, l'élargissement de ces droits, tandis que les Libéraux, certains du moins, demandent un peu de prudence.

M. Tupper: Monsieur le sénateur, je crois qu'il était important d'obtenir l'adhésion du Québec à la Constitution.

[Text]

Mr. Forsey: Well, it was in; legally, anyway.

Mr. Tupper: Yes, but I believe it was important to bring it in in completion—

Mr. Forsey: Well, that is fine.

Mr. Tupper: —in totality.

Mr. Forsey: Pretty well everybody does. So what?

Mr. Tupper: Do you agree?

Mr. Forsey: Yes, certainly. So what?

Mr. Tupper: Senator, in the evolution of any nation there are limited windows of opportunity in the political make-up of a nation between its central government and its First Ministers. You only have limited opportunities when you can deal with great national problems. What do you think the political future of Canada would have been if Meech Lake had failed?

Mr. Forsey: I think we should have had to have another shot at it, that is all. The fact that you did not agree then did not end the thing. You came back and said, well, look, we cannot get agreement on this; let us have another go; what about this; do you really insist on that; must you have that?

Mr. Tupper: But in reality we have been seeking that other go, as it were, since 1926, and I—

Mr. Forsey: Yes; and eventually we got the act of 1982. And we might have to go through a long process to get something even reasonably satisfactory. Whereas this, arrived at in enormous haste and under enormous pressure, seems to many of us to have serious defects and to require changes if it is going to be really acceptable. There is a tide in the affairs of men which taken at the flood leads on to fortune, somehow missed... and so forth. We all know that. But it does not follow that you cannot have a second shot, or a third or a fourth. We had a great many shots at things before we finally got the 1982 Constitution Act.

Mr. Tupper: Senator, if I understood your presentation and read your brief correctly, I think you felt those items that related to the Supreme Court were a positive move forward.

Mr. Forsey: Yes, in general, certainly.

Mr. Tupper: You raised the issue of the First Ministers' conferences; and I appreciate that. You raised the aspect of aboriginal rights; and you did not think that was too important in the present context. I think you said to us as well that as far as future reform of the Senate is concerned, there is not much difference between the 1987 relationships—those possibilities—and the 1982 situation. So if I come to a conclusion about what you have tried to share with the committee this afternoon, your concerns

[Translation]

M. Forsey: Effectivement, sur le plan juridique, en tout cas.

M. Tupper: Oui, mais je pense qu'il importait de mener à terme. . .

M. Forsey: D'accord.

M. Tupper: . . . totalement.

M. Forsey: A peu près tout le monde s'entend là-dessus. Et alors?

M. Tupper: Etes-vous d'accord?

M. Forsey: Mais bien sûr. Et alors?

M. Tupper: Monsieur le sénateur, dans l'histoire d'une nation, les occasions ne sont pas très nombreuses de faire progresser la structure politique mettant en cause le gouvernement central et les premiers ministres. Il n'y a que de rares possibilités qui s'offrent pour résoudre les grands problèmes nationaux. Quel aurait été l'avenir politique du Canada si les efforts du lac Meech avaient échoué?

M. Forsey: Je crois qu'il aurait fallu recommencer, c'est tout. Un échec n'aurait pas été la fin de tout. Il aurait fallu constater qu'on n'avait pas pu conclure d'accord et proposer un nouvel effort en reconsidérant les attentes et les exigences de chacun.

M. Tupper: En fait, ce nouvel effort, il faut le reprendre depuis 1926, en quelque sorte, et je. . .

M. Forsey: Oui, et nous avons fini par avoir la Loi de 1982, et il se peut que nous ayons à parcourir un bon bout de chemin avant d'arriver à une solution relativement satisfaisante. La solution proposée ici semble avoir été concoctée à la hâte et sous l'effet de pressions énormes, et nous sommes nombreux à y voir de sérieuses lacunes et à penser qu'il faut des changements avant qu'elle ne soit vraiment acceptable. Dans les affaires humaines, il y a de grands courants et si on sait les utiliser, on arrive à des succès retentissants, mais ce peut aussi être l'échec. . . Nous le savons tous. Mais cela ne veut pas dire que nous ne pourrions avoir une deuxième, une troisième ou une quatrième occasion. Il y a eu bien des tentatives avant qu'on aboutisse enfin à la Loi constitutionnelle de 1982.

M. Tupper: Sénateur, si j'ai bien compris votre exposé et lu correctement votre mémoire, les dispositions qui se rapportent à la Cour suprême sont un progrès, selon vous.

M. Forsey: Oui, de façon générale, c'est certain.

M. Tupper: Vous avez soulevé la question des conférences des premiers ministres, et je le comprends. Vous avez parlé des droits des autochtones, et vous ne croyez pas que la question soit trop importante dans le contexte actuel. Vous nous avez dit aussi que, en ce qui concerne la réforme du Sénat, il n'y a pas beaucoup de différence entre les relations, les possibilités de 1987 et la situation qui existait en 1982. Pour en venir à une conclusion dont vous avez fait part au Comité cet après-

[Texte]

primarily relate to point one, the duality and the distinct society, some aspects of clause 16—

Mr. Forsey: The whole of it.

Mr. Tupper: —the whole of it; all right—and then those aspects that would relate to spending powers. Is that a fair summary?

Mr. Forsey: No, immigration also, very decidedly.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much, Mr. Forsey. In the name of the committee, I do thank you very warmly for your contribution to our work and our understanding of the issues before us. I thank you for the lively way you have presented your views.

Some hon. members: Hear, hear!

The Joint Chairman (Senator Tremblay): It makes us optimistic about our life expectancies.

Mr. Forsey: Thank you very much, Mr. Chairman. I have enjoyed myself. I hope I have been of some use. I have only one regret, that nobody asked me any questions in French.

• 1840

The Joint Chairman (Senator Tremblay): The meeting is adjourned until 9.30 tomorrow morning.

[Traduction]

midi, vos préoccupations tournent surtout autour d'un point, celui de la dualité et de la société distincte, de certains aspects de l'article 16. . .

M. Forsey: Tout cet article.

M. Tupper: . . . tout l'article 16, d'accord, et des aspects se rapportant au pouvoir de dépenser. Est-ce que je résume bien?

M. Forsey: Non, il y a aussi la question de l'immigration, certainement.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup, monsieur Forsey. Au nom du Comité, je tiens à vous exprimer notre profonde reconnaissance pour l'aide que vous nous avez apportée afin de mieux comprendre les questions dont nous sommes saisis. Je vous remercie également de nous avoir présenté vos opinions de manière aussi vivante.

Des voix: Bravo!

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Il y a de quoi nous rendre optimistes à propos de notre espérance de vie.

M. Forsey: Merci beaucoup, monsieur le président. Ce fut un plaisir et j'ose espérer avoir été utile. Je n'ai qu'un regret et c'est que personne ne m'ait posé de questions en français.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): La séance est ajournée à 9h30 demain matin.

APPENDIX "ACCO-1"

4. THE CONSTITUTIONAL ACCORD/PROBLEM-SOLVING

Let me now turn to the specific elements of the Accord.

Quebec's Distinct Society

Questions have been raised as to why Quebec's distinct society should be recognized in the Constitution.

The Constitution Act, 1982 is, in large measure, a statement of Canada's fundamental characteristics, including the affirmation of the basic rights and freedoms we all share, the recognition of aboriginal rights and our multicultural heritage, and a commitment to the regional strengths of Canada.

The Charter of Rights and Freedoms dealt basically with individual rights, but a number of collective rights were also affirmed in the Charter and elsewhere in the 1982 Act. Canada is not a melting pot and it is the Canadian experience in marrying collective and individual rights that has played such a critical role in defining our identity. It was the entrenchment of individual rights that allowed us to affirm, in addition, a number of collective rights. But there is some unfinished business left over from 1982.

Nowhere does the Constitution recognize the distinctiveness Quebec brings to Canada, the importance of our linguistic duality, nor the leavening presence of French-speaking minorities outside Quebec and the English-speaking minority within Quebec.

Without acknowledging these central facts, how can the language provisions in the Charter and elsewhere in the Constitution of Canada or Quebec's special system of civil law be explained or understood?

The issue of Canada's linguistic duality and Quebec's distinct society figured prominently in constitutional initiatives prior to and following the Quebec referendum.

Let us not forget that at the First Ministers' Conference in September 1980, Prime Minister Trudeau was willing to recognize "the distinctive character of Quebec society with its French-speaking majority" in a preamble to the Constitution, and a "best efforts" draft to achieve this end was produced. Alas, the Conference ended in failure and, in 1982, other fundamental characteristics of Canada were explicitly recognized in our Constitution, but not our linguistic duality and Quebec's distinct society.

Governments have now agreed to repair that omission and to recognize that the existence of English-speaking Canadians and French-speaking Canadians, both present in all parts of the country; the French-speaking Canadians concentrated within Quebec and the English-speaking Canadians outside Quebec, constitutes a fundamental characteristic of Canada; and that Quebec represents a distinct society within Canada.

This is a simple fact of our national life, and has been for 120 years of Confederation. The wording of clause 1 of the text expresses this fact and completes some of the unfinished business of 1981.

It also affirms the role of Parliament and all legislatures to preserve the fundamental characteristic of Canada I have just described, as well as the role of the government and legislature of Quebec to preserve and promote its distinct identity.

Let us be clear on two points: nothing in the proposed amendment changes the distribution of powers between the federal and provincial governments. Nor does anything in the proposed amendment override the Canadian Charter of Rights and Freedoms, including women's equality rights. Furthermore, clause 16 of the Constitution Amendment, 1987 ensures that nothing in this section affects the provisions of the Constitution respecting the aboriginal peoples or the multicultural

heritage of Canadians. No existing rights have been made subordinate. Nobody has been pushed to the back of the bus.

Spending Power

Let us now turn to the spending power of Parliament.

As you know, in addition to spending money on programs and activities that fall within its own legislative jurisdiction, Parliament can also spend for purposes to which its legislative authority does not extend, including matters in areas of exclusive provincial jurisdiction.

While the exercise of the spending power of Parliament has provided major benefits for Canadians over the years, spending in areas of exclusive provincial jurisdiction has, in the view of the provinces, on occasion affected their priorities and distorted their budgets.

More recently, provincial governments have claimed that federal decisions on the conditions of existing grants and the levels of funding are compounding the problem.

For this reason, Quebec - and, indeed other provinces - have sought to establish ground rules governing the exercise of the spending power in areas of exclusive provincial jurisdiction.

This question did not spring up suddenly in 1987. The spending power was thoroughly examined by governments in two previous exercises over the past 20 years -- in 1968-71 and 1978-79.

On both occasions, the federal government was willing to make the exercise of the spending power in areas of provincial jurisdiction subject to a consent mechanism. This would have required the support of at least a majority of the provinces representing at least half the population before a national program could be inaugurated.

In both instances, the federal government agreed to provide compensation to individuals in non-participating provinces with no requirement that the province launch a program or initiative compatible with the national objectives to justify such compensation. And in both instances the federal proposal went well beyond the limited aspect of the spending power contemplated in the current amendments.

The proposal agreed to by First Ministers at Meech Lake and on June 3, in my view, reflects a more appropriate balance between federal and provincial interests than did previous proposals. There will be no provincial consent mechanism as a number of governments were concerned that this would overly limit Parliament's ability to inaugurate new national programs. Compensation will be conditional on provinces carrying on an initiative or program compatible with the national objectives. And the proposal applies only to new national shared-cost programs.

The terms of the text before you provide for a healthy bargaining process between the two orders of government, one that should favour broad agreement on new national programs with greater regional sensitivity. In this way, it "civilizes" the future use of the spending power, while recognizing that it is legitimate for Parliament to pursue economic and social progress for Canadians.

The seventh clause of the 1987 Amendment will add section 106A to the Constitution Act, 1867. The purpose of this provision is not to define or extend the spending power of Parliament.

Rather, it is to require that the Government of Canada provide reasonable compensation to the government of a province that chooses not to participate in new shared-cost programs it established on a nation-wide basis in an area of provincial jurisdiction, but only if the province in question carries on a program or initiative compatible with the national objectives.

These proposed changes, I would note, do not naïvely assume that governments will invariably agree. But they do encourage agreement by placing a higher premium, for both orders of government, on consultation and collaboration.

Let me be even more explicit. These proposed amendments provide reasonable and feasible means of encouraging collaborative action by governments in a very clearly defined area: that of national shared-cost programs which may be established in the future in areas of exclusive provincial jurisdiction.

Amending Formula

Another of Quebec's concerns relates to the amending formula.

I need not remind you that the amending formula was a key question of discussion in 1960-64, 1968-71, 1975-76, 1978-79, 1980 and 1981. The issue has indeed been well-aired.

The purpose of the amending formula is to ensure constitutional stability by requiring that the fundamental law of the country be more difficult to amend than ordinary statutes, and to provide protection for the constituent units of the federation.

In seeking such protection, Maïtriser l'avenir expressed a preference for a veto for Quebec over all major constitutional amendments. However, recognizing that a general veto was unlikely in the aftermath of 1981, Maïtriser l'avenir set out a fall-back position: obligatory compensation in all cases of opting out of amendments transferring provincial legislative authority to Parliament (and not just in the case of education and culture, as was required by the 1982 Act); and a veto over changes to national institutions and the creation of new provinces.

While the provinces confirmed their disinclination to alter the general amending formula, First Ministers did agree that a province should receive reasonable compensation in all cases where it opts out of a future constitutional amendment transferring provincial legislative jurisdiction to Parliament.

As I noted, Quebec also wished to ensure its consent would be required for changes to national institutions not already subject to the unanimity rule of section 41 of the Constitution Act, 1982 and where opting out is not possible.

The provinces felt that a veto for one province alone over section 42 matters would offend the principle of the equality of all the provinces. Rather, they preferred to extend the unanimity rule of section 41 to the matters contained in section 42. This is achieved through the ninth clause of the 1987 Amendment.

Now one rule - unanimity - will apply to all these matters, thus confirming the fundamental equality of the provinces.

But unanimity will be limited to this narrow range of matters. For all other entrenched matters of general application, only the support of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies of two-thirds of the provinces representing 50 per cent of the population will be required.

To critics of this section, I say that the unanimous agreement reached by First Ministers on a complex constitutional agenda on April 30 and June 3 demonstrates two things. First, that the federation has reached a new level of maturity. Secondly, that unanimity is not a straitjacket.

To suggest otherwise is, simply, to quarrel with the facts.

Furthermore, I should note that applying unanimity to this narrow range of matters is much more modest than the Fulton-Favreau formula of 1964 or the March 31, 1976 proposal of Prime Minister Trudeau, both of which would have required unanimous consent for all major amendments.

Finally, a word about the territories. I have not the slightest doubt that unanimous consent will be readily forthcoming when the time is ripe for the territories to accede to provincial status. There is no reason, in my view, to override the equality of all provinces. The creation of new provinces will alter the numerical operation of the amending formula. Since that formula is subject to the unanimity rule, it does not appear appropriate that its practical operation should be altered without unanimous consent.

In the meantime, devolution of powers to the Territories will continue. And the Government will work with the Territorial Governments on constitutional issues.

Immigration

Quebec also has a fundamental concern with immigration, which is an area of shared legislative jurisdiction with federal paramountcy.

Quebec's primary concern is to have an immigration policy which offsets its rapidly declining birthrate, fosters the preservation of a strong French-speaking community in the province and guarantees that Quebec will be able to retain its relative demographic strength within Canada.

Successive federal governments sought to accommodate Quebec's concerns by negotiating the 1971 Lang-Cloutier agreement, the 1975 Andras-Bienvenu agreement and the 1978 Cullen-Couture agreement. The latter agreement, on the selection of immigrants abroad, is still in effect and has operated well to everyone's satisfaction.

In addition, agreements appropriate to their circumstances have been signed with six other provinces.

While Quebec and other provinces are generally satisfied with the administrative agreements they have concluded with the federal government, Quebec and others seek the capacity to "entrench" agreements under the Constitution in order to avoid the possibility of an agreement being overridden unilaterally by the future exercise of federal legislative power.

Let me recapitulate: the provisions of the Accord respecting immigration are based on previous agreements and long experience in this area of shared jurisdiction. Concern for immigration did not suddenly arise in 1987.

The third clause of the Constitution Amendment 1987 will add sections 95A to 95E to the Constitution Act, 1867.

Section 95A commits Canada to negotiate an immigration agreement appropriate to its circumstances with any province that so requests. Such an agreement, once concluded, could receive constitutional protection

under procedures set out in section 95B and 95C, and could not be unilaterally changed by either party subsequently.

I might remind you that the Accord of June 3, 1987, specifically commits the Government of Canada to negotiate an immigration agreement with Quebec first. Once concluded, this will be subject to Parliamentary debate.

Subsection 95B(2) of the constitutional amendment will ensure the federal government retains control over the national standards and objectives of immigration policy, primarily through its ability to establish classes of immigrants and admission criteria.

As well, the federal government maintains responsibility for determining overall levels of immigration, prescribing categories of inadmissible persons, and family reunification.

Let me say that again: there is absolutely no foundation for alarmist suggestions that family reunification will be affected, that the admission of refugees will be affected, or that the existing rights of landed immigrants or citizens -- including mobility rights in the Charter of Rights and Freedoms -- will be affected by these proposals. This is not a matter of opinion; it is a matter of fact.

Supreme Court of Canada

Quebec's fifth proposal relates to the Supreme Court of Canada.

The Supreme Court has a significant role in maintaining and interpreting the Constitution and deciding disputes between the two orders of government. It also has a fundamental role to play in applying the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The Supreme Court is thus a national institution of fundamental importance, whose existence should clearly be provided for in the Constitution. Similarly, as a vital institution of the federation, the appointment of its members should conform with the spirit of federalism.

Quebec in particular has a special concern about the composition of the Supreme Court. It is the only province governed by a system of civil law, rather than the common law which applies elsewhere in the country. Consequently, since the creation of the Court in 1875, federal law has ensured that a third of the judges represent the civil law tradition.

Discussions on provincial participation in Supreme Court appointments and a guaranteed proportion of judges from Quebec's civil code tradition have been pursued extensively for the past twenty years.

The Victoria Charter of 1971 included provisions to achieve these ends. Those provisions figured prominently in the 1975-76 discussions. A new "best efforts" draft was produced in 1978-79 and again in 1980.

In the course of those discussions, the federal government was always willing to envisage the possibility of provincial participation in nominations to the Court and to protect the proportion of civil code judges from Quebec.

Notwithstanding this long history of discussion and the references in the amending formula to the procedures applicable to amendments to the Constitution respecting the Supreme Court, there is at present only one provision in the Constitution relating to the Supreme Court: section 101 of the Constitution Act, 1867 merely states that Parliament may provide for "the constitution, maintenance and organization of a general court of appeal for Canada".

The sixth clause of the agreement would add sections 101A to 101E to the Constitution Act, 1867. The effect of this would be to entrench the Supreme Court, as well as the requirement that at least three of the nine Justices be appointed from the Quebec Bar.

Section 101C provides for a nomination process for appointments to the Supreme Court whereby a nominee acceptable to the federal government would be selected from names proposed by the provinces.

However, only Quebec may propose persons for the three appointments representing its system of civil law. In turn, only the other provinces may propose nominees to fill the vacancies representing the common law tradition.

This joint appointment procedure will, in my view, conform to the spirit of federalism, as the Supreme Court must decide conflicts between the two orders of government and between governments and individuals.

Both orders of government are, of course, conscious that only highly qualified, experienced and distinguished members of the legal profession should be considered for appointment. The role of the Supreme Court in determining cases involving the Canadian Charter of Rights and Freedoms will ensure that the public does not remain indifferent to intergovernmental collaboration on nominations.

Second Round

Why is there provision for a second round of constitutional discussions?

As testimony of their desire that Quebec become once again a full and active participant in Canada's constitutional evolution, the Premiers unanimously agreed at Edmonton in August 1986 that working towards this goal on the basis of Quebec's conditions constituted "their top constitutional priority".

A number of other constitutional issues, such as Senate reform and fisheries roles and responsibilities, are of key interest to some provinces. They agreed to defer discussion on these issues until the Quebec round had been completed.

Now that the Quebec round has been completed, a second round of constitutional discussions can be launched to address the interests of other provinces.

But let me be clear. The federal government will also have its own agenda for the second round. And the hearings you are launching today will be highly useful in identifying issues that the people of Canada will wish the national government to pursue in the second round to protect and strengthen the federation.

To pursue constitutional renewal, a new Part VI of the Constitution Act, 1982 requires that the Prime Minister convene a First Ministers' Constitutional Conference at least once a year, beginning in 1988. Agenda items will include Senate reform, the fisheries, and such other matters as may be agreed upon.

The term "second round" is used as a matter of convenience to designate the phase of constitutional discussions that will occur after proclamation of the Constitution Amendment, 1987. It does not mean that all remaining constitutional issues must be dealt with in one omnibus amendment package. That would be a recipe for failure.

The present exercise, with its limited scope, has proven the wisdom of fixing specific goals for constitutional reform and avoiding paralyzing linkages with other matters. I assume that the same dynamic will prove the most effective in the future. We should perhaps speak, then, of the next rounds, with movement on specific amendments occurring as the necessary degree of agreement arises.

Let me say a word about aboriginal constitutional reform. The Prime Minister has stated that he will not hesitate to convene a further First Ministers' Conference when he is of the view that sufficient movement towards consensus has developed. The Government will be carefully assessing how best to draw lessons from the successful Meech Lake process and apply them to the ongoing work on aboriginal self-government.

There are, I think, two preliminary observations that can be made. First, proposals for constitutional change must be sufficiently realistic and represent a fine balance between particular interests on the one hand and the general concerns of the provinces and the national interest on the other, if they are to garner the necessary support for an amendment. Second, once such a proposal has been put on the table, all parties involved in the process must marshal the required political will and set a timetable for discussions to maintain momentum and increase the chances of a successful resolution.

Senate Reform

Senate reform, which is of special interest to Alberta, will be on the agenda for the next round of constitutional discussions. As a sign of good faith, and until major Senate reform is achieved, the Government has agreed that forthwith it will appoint Senators acceptable to it from names submitted by the provinces.

As a result, the second clause of the Constitution Amendment, 1987 will add a new section 25 to the Constitution Act, 1867 respecting the procedure for summoning persons to the Senate.

Intergovernmental Cooperation

Finally, let me draw your attention to another provision of the Constitution Amendment, 1987, which epitomizes our approach to intergovernmental cooperation. The eighth clause of 1987 Amendment adds a new part XII to the Constitution Act, 1867, requiring the Prime Minister to convene annual First Ministers' Conferences on the Economy and such other matters as may be appropriate. This entrenches in our Constitution the substance of the Regina Memorandum of Agreement on annual meetings signed by all First Ministers in February 1985, which itself was an outgrowth of the Prime Minister's vision of federalism as stated at Sept-Îles.

This will foster better coordination and cooperation among governments in the federation and allow them better to serve the interests of all Canadians.

APPENDIX "ACCO-2"

Gérald-A. BEAUDOIN, O.C. Q.C. F.R.S.C. B.A. M.A. LL.L. D.E.S.D.

Short biography

Born in Montreal, April 15, 1929. Primary and secondary education (Collège Ste-Marie) in Montreal. University education, Université de Montréal, B.A. (summa cum laude) 1950, LL.L. (magna cum laude) 1953, M.A. 1954. Dean's prize, 1953. Member of the Review. Member of Quebec Bar 1954 and of the Canadian Bar, 1954. Post-graduate studies, U. of Toronto 1954-55. Carnegie Scholarship 1954-55. Master degree D.E.S.D. 1958 U. of Ottawa.

Private practice, Montreal, with Paul Gérin-Lajoie, Q.C., 1955-56. Advisory Counsel, Department of Justice, Ottawa, 1956-65. Assistant Parliamentary Counsel, House of Commons 1965-69. Queen's Counsel 1969. Dean of Civil Law, 1969-79, University of Ottawa. Titular professor 1969. Director of the Human Rights Center, University of Ottawa 1986-.

Author of several books: Essais sur la Constitution, 1979, Le partage des pouvoirs, 1980, 1982, 1983 (third edition) Co-author of: Mécanismes pour une nouvelle constitution, 1981; Les quotidiens et la loi, 1981; Charte canadienne des droits et libertés, 1983. Author of more than sixty articles in legal periodicals. Co-editor with W.S. Tarnopolsky of Canadian Charter of Rights and Freedoms, Commentary, 1982. Co-editor with Daniel Turp, Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne, 1986. Editor of The Supreme Court of Canada - Proceedings of the October 1985 Conference, 1986.

Fellow of the Royal Society of Canada, 1977. Member of the Pepin-Robarts Commission, (Task force on Canadian Unity), 1977-79. Officer of the Order of Canada, 1980. Vice-President, I.D.E.F. since 1973. Chairman of the Quebec Law Deans 1975-76. Chairman of the Canadian Law Deans 1972-73. President of the Constitutional Law Section of the Canadian Bar, 1971-73 and 1986-87. Has pleaded for different governments before the Supreme Court of Canada in constitutional law cases. Has given several conferences on the Constitution and on the Charter, in Canada, Europe, Africa, Australia, South and Central Americas and in Asia. Has been delegated by canadian authorities to several international legal conferences. Membre de l'Académie canadienne-française, 1983. Member of the International Academy for comparative law, 1984.

(TRANSLATION)

Meech Lake and Ottawa Accords
A Legal Analysis

by

Prof Gérard A Beaudoin, OC, QC

Introduction

In the early hours of June 3, 1987, after nineteen and a half hours of solid negotiation, the "eleven" agreed on the legal version of the Meech Lake agreement of April 30, 1987. Ministerial aides had prepared this document between April 30 and June 2.

The difference between the Meech Lake and Ottawa Accords is more than the difference between an agreement in principle and a document in legal form. Several saving clauses were added, two of which were on the two most disputed points, the distinct society and the federal spending power; a third on Parliament's power over the Supreme Court; and a special saving clause for native peoples' rights and multiculturalism. Other amendments were adopted and are of importance.

The following is a legal analysis of the Meech Lake and Ottawa Accords.

I - Amending formula

The present amending formula entrenched in the Constitution Act, 1982 incorporates weaknesses designed for the protection of Quebec in institutions of the central government. The fact is that, as regards the Supreme Court, it is not clear that the civil law composition of the Court (one-third of its members) is really protected. Some jurists have argued that Quebec enjoys a right of veto in the Senate as a result of the combined effect of s 23 of the Constitution Act, 1867 and s 43 of the Constitution Act, 1982. Doubt persists, however. The merging of ss 41 and 42 of the Constitution Act, 1982 proposed by the Meech Lake and Ottawa Accords means that amendments to the constitution of the Senate and the composition of the Supreme Court will require unanimity, and this now gives Quebec good protection on these two major institutions of the central government.

It is true that the amending formula is becoming unwieldy: but one should not overdo this. While there must be unanimity of the "eleven" for central institutions and certain

other matters, the basic formula is still the same, namely that of seven provinces representing 50 percent of the population.

Even at that, the formula proposed at Meech Lake seems realistic for, after all, extending the unanimity requirement to matters as fundamental as proportional representation of the provinces in the House of Commons, joining the territories to existing provinces and the creation of new provinces does not make the amending formula a straitjacket. Many of the new sectors requiring unanimity are closely related to the areas protected in 1982.

In all or nearly all the amending formulas proposed since 1927, there have always been some matters requiring unanimity by governments.

Mackenzie King (1927 and 1935), Louis St-Laurent (1949), Diefenbaker (1960), Pearson (1964 and 1968) and Trudeau (1971, 1979, 1980 and 1981) sought to avoid the unanimity rule as far as possible; but they accepted it for certain selected areas.

II - Supreme Court

No one is opposed to making the existence of the Supreme Court itself a constitutional provision: quite the contrary. It mediates between the two levels of government in the event of conflict and interprets a constitutional Charter of Rights. It has been referred to since at least 1949, that is since our Supreme Court became truly supreme. The Supreme Court created in 1875 owes its existence to an ordinary federal statute. As in other federal constitutions, its existence should be given formal recognition in the fundamental law of the nation.

No one is opposed to making the civil law composition of the Supreme Court a part of the Constitution. That is a matter of course in a federation where there are two systems of law and one court of last resort. It is the first time that the civil law composition of the Court has been unambiguously made a constitutional provision. The wording of s 41 was not sufficiently lucid on this point. Quebec is guaranteed at least three out of the nine judges. Section 6 of the Supreme Court Act, as amended in 1949 when the Court was increased from seven to nine judges, is thus made a part of the Constitution.

The independence of Supreme Court judges and the machinery for removing them are entrenched in the Constitution. This can only be a cause for celebration.

For decades attempts had been made to find a formula for appointing judges that would guarantee participation by the provinces, a necessary feature of a federation. In this regard, it is the practice followed since 1875 which is at odds with the theory of federalism: at present the procedure is unilateral. I do not know of a single writer on constitutional law who has not referred to this weakness in the Canadian federation.

Since 1968 in particular, a concerted effort has been made to look at judicial appointment formulas more in keeping with a federal structure.

Several formulas have been suggested: (1) mandatory consultation of the provinces; (2) ratification by a second chamber or by the provinces of the choice made by the federal executive; (3) alternate provincial and federal lists; (4) provincial lists and a double veto. The Meech Lake Accord favours the last formula.

In the US it is the President who appoints a judge, but under the Constitution his choice has to be ratified by the Senate. The latter has a veto and has used it some twenty times. The system works.

It may be noted in passing that it is hard to forecast how a judge will act once appointed to the highest court. When he appointed Gov Earl Warren to the Supreme Court, Pres Eisenhower believed that Warren would be a "strict constructionist". The opposite actually happened.

In a federation like ours where the constitutionality of legislation is strictly controlled, the judgments of the Supreme Court have a powerful effect on the direction of federalism. This is another reason for observing the rules of federalism.

The Meech Lake Accord provides that the federal executive will appoint judges from lists prepared by the provinces, and the Quebec judges from a list prepared by Quebec. This is a concurrent veto formula.

Unlike the 1971 Victoria formula no provision is made for a deadlock. The Victoria formula, which provided for

participation by the provinces, would have called in an arbitrator to break the deadlock. That meant that in practice the final decision could be that of an unelected person.

Having the deadlock resolved by political negotiations between two democratically elected governments does not seem to me to be an error as such. This solution may be as good as or better than arbitration. No one knows what the future will bring. It is likely that practices or even conventions will develop allowing the two parties involved to arrive at an acceptable modus vivendi.

Under the Meech Lake Accords the Prime Minister of Canada has wide powers in this area. In the event of a deadlock with the common law provinces, he can look for a judge in a province other than the one specified by tradition or rotation. The province whose turn it is by tradition and practice has everything to gain from submitting an acceptable candidate. For Quebec, entitled to three judges, the situation is somewhat different. The two First Ministers will have to arrive at a solution. The outcome of the negotiation will in the end be to break the deadlock.

In 1986 the President of the Canadian Bar Association suggested the McKelvey formula. It provides for establishing an advisory committee in each province or territory consisting of a representative of the Minister of Justice of Canada, the Attorney General of the province in question, the Chief Justice, a representative of the Canadian Bar and of the provincial Bar and two representatives of the public chosen by members of the committee. This committee would make its recommendations to the Government of Canada.

It is natural for the federal government to have the last word on the appointment of judges to the Supreme Court. However, the least that the provinces should have is the right to be consulted. In reality they should be even more involved in the appointment process.

At all events, the Meech Lake formula is preferable to the present formula based on total unilateralism.

Finally, it may be noted that aside from the existence of the Supreme Court, its civil law composition, judicial removal and the judicial appointment process, the federal Parliament under a clause in the Ottawa Accord of June 3, 1987 retains the powers already conferred in s 101 of

the Constitution Act, 1867, which is a very good thing! The federal Parliament will continue to update its fundamental law on the Supreme Court adopted in 1875.

It is fashionable to say that the judges are being given too much power. If that is true, it does not date from the Meech Lake Accords.

In 1867 the courts were given the duty of defining expressions as vague as "peace, order and good government", "property and civil rights" and many others.

In the Constitution Act, 1982 expressions as general as "other cultural matters" or "multicultural heritage" were used. This is inevitable with political compromises.

Interpretation by the courts is unavoidable in constitutional law. The writers of the Constitution will often have to use words or terms that are quite general. The Constitution cannot be altered on a yearly basis. Our courts are accustomed to this system.

Where the writers of the constitution have not been specific it is the Supreme Court which shows the way.

Moreover, it was the Supreme Court which ensured that French was re-established in Manitoba in 1979 and 1984 after having been illegally dropped by the legislature for nearly a hundred years. It was the Supreme Court which recognized equality before the law in the Roncarelli case. It was the Supreme Court which in 1938 recognized that freedom of the press was implicitly protected by our Constitution.

Finally, in closing, it may be said that as the existence and composition of the Supreme Court and the method of judicial appointment and removal are listed in s 41, the number of judges can be expected to remain at nine, three of which will be from Quebec, and it will continue to be a court of last resort. This would seem to be acceptable. In my view, the number of judges should remain at nine and if necessary (in cases of illness or absence) recourse could be had to ad hoc judges chosen from retired judges of either the Supreme Court or the superior or appellate courts. In addition, as a means of easing the judicial burden and standardizing criminal law, provision should be made for an intermediary criminal court of appeal, with an appeal to the Supreme Court with leave.

III - Senate

In any federation the second chamber represents the federated states, provinces, lander or cantons. The members of this chamber are elected, appointed or delegated.

The Fathers of Confederation discussed the Upper House at great length between 1864 and 1867. They wanted it to be a chamber of sober second thought.

They rejected the idea of a Senate elected directly or indirectly, as in the US. They were probably wrong to want to transpose to a federation in the Americas the concept of an Upper House designed for a unitary country and resulting from a long and very special political evolution in the UK.

The Canadian Senate is probably the institution reform of which has been most frequently attempted. No radical reform has occurred in Canada corresponding to the reforms made in the US in 1913 and the UK in 1911 and 1949.

The Canadian Senate, which with three exceptions (votes of confidence, money bills and constitutional amendments) has the same powers as the House of Commons, does not dare to use its extensive powers simply because it is not

elected. It does of course render very good and loyal service to the nation, but it does not play in this country the role of the Senate in the US. This vacuum has been in part filled by the provincial Premiers. Over the years a very Canadian institution has developed, known as "executive federalism" or "government of the eleven", which is now firmly rooted in our way of life and considered as of the highest importance.

For some years, from 1977 to 1982, people flirted with the idea of a Senate based on the German Bundesrat. Several reports were written on this basis. Since 1982 an elected Senate has been the fashion. It would be a wise man who could say when and if this will see the light of day. In 1978 the Prime Minister of Canada recommended that the provinces appoint half the members of the Senate for the duration of a term of office. Pending Senate reform, the Meech Lake Accord provides for two concurrent vetoes. The Prime Minister appoints Senators from provincial lists. (These Senators will serve until age seventy-five.) The Prime Minister may request another list, and if need be he can wait: the quorum in the Senate is quite low and the Prime Minister has plenty of time. Moreover, this system is intended to be transitional! Where institutions are concerned, however, the transitional may endure. One day our Senate may be elected. Reform will not take place without opposition.

The House of Commons is perhaps not anxious to see a rival at its side. The country may not want what could be a "mirror" of the House of Commons. An elected Senate will be acceptable only if it does its job well. The provincial Premiers certainly wish to speak for their provinces. That will be true with or without the Meech Lake Accords! The NDP has even suggested abolishing the Senate.

One question remains about the Senate. What will the Senators' political affiliations be? They will undoubtedly develop practices and traditions. The partisan spirit is not as strong in the Senate as in the Commons, but it exists nonetheless. The Prime Minister may from time to time appoint to the Senate a member of a party other than his own or appoint someone who sits as an independent.

If the Senate does not become an elected body within a certain time, consideration should be given to the reform suggested by the Hon John Crosbie's bill based on the reforms to the House of Lords in 1911 and 1949. An unelected chamber might have reduced powers over legislation, as has been the case with the House of Lords since 1911.

If the Senate is ever made an elected body, solutions will have to be found to the questions of votes of confidence and dissolutions as well as the electoral procedure and term of office. This debate will be a matter for phase two.

IV - Spending power

The 1867 Constitution says nothing about this, except for s 118 of the Constitution Act, 1867, which provides that certain sums will be paid to the provinces by the federal government. The Law Officers of the Crown recognized the existence of the spending power in London in 1867, and in 1937 the Privy Council handed down a somewhat terse judgment on this point. As the provinces have not seen fit to bring the scope of this power before the courts, the Supreme Court has not had an opportunity to write a leading judgment on the question: it referred to the matter in 1978 and 1982 but went no further.

On the one hand, as we know, the federal government can make payments to individuals, organizations and governments in federal or even provincial areas, but on the other hand it cannot by legislation regulate areas of provincial jurisdiction. That according to the courts is the position of the federal spending power at the moment.

The provinces also enjoy this spending power. As we know, they exercise the power extraterritorially.

Between 1950 and 1960 this power was discussed by a group of jurists who are now in positions of authority: Jean Beetz, Gérard La Forest, Gérard LeDain and the late Frank Scott, L P Pigeon and Elmer Driedger. Various politicians put forward their suggestions: Louis St-Laurent, Maurice Lamontagne, Pierre Trudeau, Antonio Barrette, Jacques-Yvan Morin and many others. British jurists such as K C Wheare and Keith have also considered the matter. The first body of constitutional experts in 1950-65 and the second in 1965-80 have all devoted many pages in their texts to the spending power.

The federal spending power is there to stay: that is clear. Among other things, it has led to equalization payments, a special feature of our federal system, to guarantee better distributive justice between the rich and poor provinces. Quebec has benefited from such equalization payments, the principle of which was entrenched in s 36 of the Constitution in 1982 in accordance with the distribution of powers. Equalization payments are not affected by the Meech Lake Accord.

Quebec has long dreamt, however, among other things, of imposing limits on the exercise of the federal spending power. In 1969 the federal government itself proposed limiting this power. It returned to the question in 1978. In 1969 it offered dissenting provinces the right to opt out with fair compensation to be paid to individuals.

I find it hard to see why there is such concern in certain circles at the present time about the provision for provinces to opt out as regards the spending power. It is not new! The opting-out provision exists and resulted from the shared-cost programs.

The opting-out provision is now being included in the Constitution, and in doing so the existence of the spending power is recognized by implication; but the latter is being given constitutional form as it stands at present, hence the saving clause added to s 106A. Thus Quebec, which recognizes it, will be satisfied if it is not extended and the other provinces if its present extent is at least maintained.

The opting-out provision which is the source of concern may be a useful limitation on a federalism which seeks to be well-balanced. As stated in the Meech Lake Accord, it

will only be exercised when the federal government proposes a program which is first, new, second, in a strictly provincial field, third, shared-cost, and fourth, national.

This means that when the program is not shared-cost the federal government can spend as it likes, even in an exclusively provincial field. It cannot of course regulate the field by legislation, as that would be contrary to the 1937 Privy Council decision. Naturally, in a federation the distribution of powers should be observed.

It should be noted in passing that it is the word "government" and not "Parliament" which appears in s 106A, and this is in keeping with the 1937 Privy Council decision.

Not to place any limits on the federal spending power in the case of a shared-cost program in an exclusively provincial area seems to me to contravene the very principle of federalism. The formula proposed at Meech Lake is thus preferable to the present situation, and I believe that this change is a good thing.

Quebec never wished to do away with this power. How could it have? Or even wished to? This power plays an essential role in the federation. Quebec wishes it to be exercised in accordance with federalism; this is what section 106 guarantees.

One may wonder about the effect of section 36 of the Constitution Act, 1982. Are the words "committed to the principle" mandatory? Can the Supreme Court order a recalcitrant Parliament to make payments? The Supreme Court may have to decide this question. In this regard the Meech Lake Accords do not add or take away anything.

In my view the word "committed" is mandatory. The words "committed to the principle" have an important political significance but it is not certain that they are of equal legal significance.

V - Linguistic duality and a distinct society

This is the clause which, together with the spending power clause, has given rise to the most debate.

This clause does not appear in the preamble of the Constitution as had been discussed but in section 2 of the Constitution Act, 1867. The wording of the clause on linguistic duality and a distinct society has been significantly altered in the legal version of June 3, 1987. First, there is a return to the concept of French-speaking Canadians and English-speaking Canadians, and that is fine. The distinct society declaration remains, but with a saving clause. The division of powers has not been altered. The linguistic duality clause is no surprise. It is necessary. It is a reflection of the country. This explicit clause gives something to Francophones outside Quebec; perhaps not as much as they would like; but it still adds something. It entrenches linguistic duality.

In Bill C-60 of 1978, section 4 contained the words "the Canadian French-speaking society centred in but not limited to Quebec". On July 15, 1980, less than two months after the Quebec referendum, the Prime Minister of Canada said he was prepared to recognize in the preamble of the Constitution the existence of the country's two main linguistic and cultural communities, the French community having its home and central base in Quebec, even though it stretches throughout Canada. The wording is close.

In short, the first part of section 2 is a fundamental characteristic being entrenched in the Constitution.

Does the Meech Lake Accord give Quebec, as a distinct society, new powers which the other provinces do not have in terms of executive and legislative authority?

For a number of legal experts, including myself, the distinct society declaration does not alter the division of powers, or the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is an explicit rule of interpretation, admittedly an important one, but a rule which does not materially alter the division of powers or the Charter of Rights. It can, however, like any rule, tip the scales to one side or the other in certain cases, in particular under section 1 of the Charter or in a grey area of the division of powers.

In this sense it can be compared, from the point of view of interpretation, to certain other clauses such as the multicultural clause in section 27 of the Constitution Act, 1982. In fact, the new section 2 uses the same form of wording as section 27, it should be noted. It is curious that some people do not object to section 27 but object to the distinct society clause. And yet the latter is rooted in our country's soil.

In my view the concept of Quebec as a distinct society can be traced back to the Quebec Act, 1774, which reintroduced French civil law into a British colony. Who can say that this is not a distinct identity!

If the framers of the Constitution had wanted one particular division of powers for Quebec and another for the rest of Canada, they would have said so expressly and unambiguously and would not have made do with a rule of interpretation such as the one appearing in section 2. The new saving clause in section 2(4) rules out any such interpretation. Finally, the proposed Resolution clearly states the principle of equality of the provinces.

This is not the first time the Canadian Constitution has recognized a specific group. The aboriginal peoples have specific protection entrenched in section 35 of the Constitution Act, 1982. Naturally I would have liked the principle of aboriginal self-government to emerge from the four conferences from 1983 to 1987. But that will come! And more quickly, once Quebec is at the bargaining table and has a full vote. It is clear that the aboriginal peoples have their own special status. This can be seen from section 91(24) of the Constitution Act, 1867 and sections 25 and 35 of the Constitution Act, 1982. And that is understandable. In the Ottawa Accord, section 16 of the Constitution Amendment, 1987 contains a clause protecting section 91(24) of the Constitution Act, 1867, section 25 of the Charter and section 35 of the Constitution Act, 1982. The protection is watertight.

Canada's multicultural heritage is entrenched in the Charter in section 27. At the very heart of the Charter! The Supreme Court has already referred to it on several occasions in its decisions on the Canadian Charter of Rights and Freedoms. This is significant! It is an anchor! This multicultural heritage is also the subject of a saving clause in section 16 of the Meech Lake Accord.

Just as section 27 does not alter the division of powers owing to section 31 of the Charter, so the distinct society clause does not alter the division of powers owing to section 2(4) of the proposed Accord.

The Constitution will thus henceforth recognize the rights of the aboriginal peoples; the two major linguistic communities present throughout Canada; the distinct society of Quebec, the only place in North America where Francophones

are in a majority; and, finally, the multicultural heritage of Canadians. These are Canada's present major characteristics, which it is appropriate to enter in black and white in the Constitution. By 1982 two of these fundamental features were already entrenched in the Constitution; why not the other two?

It is said that the words "distinct society" will have to be defined by the courts. There is nothing new in this! In 1867, when sections 91, 92 and 93 were drafted, the courts were left with an enormous task: the Privy Council ruled on the meaning of these sections on 120 occasions. The Supreme Court has had this task since 1949. And this continues! And will not cease. The significance of a constitutional provision is never static. The courts must give life to the Constitution. The latter is there to last. And the courts have not managed too badly!

In 1982, the words "committed to the principle" were written into section 36, concerning equalization, and the words "other cultural matters" into section 40. These words must also be interpreted. Just as it will be necessary to interpret "role" and "promote" in section 2.

Does Quebec form a distinct society within Canada? By virtue of its linguistic majority, its culture and its civil law, it is truly unique among the Canadian provinces. This has been affirmed in a few sections since 1867: sections 92(13) (reiterating the wording of the Quebec Act of 1774), 94, 98 and 133.

There is more than one difference between the Meech Lake agreement and the Langevin Block Accord with regard to linguistic duality and Quebec's distinct

identity. The word "role" appears for both linguistic duality and the distinct society. In the Meech Lake Accords it appeared only for the distinct society. The word "role" does not in itself confer any new jurisdiction. It emphasizes a role within the division of powers and the Charter. The word "promote" appears only for the distinct society. The word "committed" no longer appears for linguistic duality.

It should be noted in passing that the linguistic duality declaration and the distinct society declaration form part of one and the same section and that care was taken to use the same wording in the legal version. There is a balance.

It is not only recently that Quebec's uniqueness has been discussed.

Sir Wilfrid Laurier said that Quebec was the "Mecca" of French Canadians, and Eugene Forsey, still prolific, has written that Quebec is not and never has been a province like any other: "It is the citadel of French Canadians!"

A word about the interaction between the distinct society clause and the Charter.

When the Ontario Court of Appeal declares that under section 23 of the Charter the official language minority in Ontario, in other words, Francophones, must have control over their French schools, the individual rights of other Ontarians are not violated.

The distinct society that results from the unique presence in Canada of a concentrated French-speaking majority also includes Anglophones and allophones. It

leaves the major principles of the Charter intact. That is why I accept it. I too value my individual rights, which are finally protected by a constitutional Charter. But I also value a federalism which makes Canada a prosperous country.

This does not prevent Ontario or any other province from granting the French language statutory rights.

The word "promote" which appears in section 2 for the distinct society does not confer any jurisdiction owing to the saving clause. Owing to the words "rights and privileges", the saving clause also leaves intact the use of the "notwithstanding" clause in section 33 of the Charter. To this extent, and in this area, the status quo is thus preserved.

VI - Immigration

Under section 95 of the Constitution Act, 1867, immigration has been under concurrent jurisdiction for the past 120 years, with federal paramountcy in the event of incompatibility between federal and provincial legislation. The system is quite defensible. However, in view of the disturbing decline in its birth rate, Quebec is suddenly discovering the importance of this field. The Cullen-Couture agreement of 1978 meets Quebec's expectations.

In 1982, in section 23 of the Charter, the St. Andrews Accords were entrenched, and now the Cullen-Couture Accord is being entrenched in section 95.

The Meech Lake Accord leaves intact section 6 of the Charter, which guarantees the right to take up residence in the province of one's choice and

mobility rights within Canada to Canadian citizens and permanent residents. There is a special clause to this effect in section 95b(3).

Conclusion

The Bourassa government was the first to adopt the Amendment Resolution. It has led the way. It was the instigator of the proceedings.

Even though legally Quebec was bound by the patriation and the Constitution Act, 1982, Quebec's "political" return to the bargaining table is important for Quebec and for Canada's stability. It was Quebec that launched the constitutional discussions in 1960. It was Quebec which in the Referendum said "yes" once again to Canadian federalism and gave a clear "no" to sovereignty association. It did so in return for the promise of a renewed federalism. The Meech Lake Accords constitute a form of renewed federalism. The Meech Lake and Ottawa Accords complement the 1982 patriation.

Centralization and decentralization

In a federation such as ours, which is heterogeneous by nature, there must be sufficient centralization to keep all the components of the country together but not too much in order to ensure harmony among the various component elements of the country. We must strive for an equilibrium. There is no static equilibrium.

Owing to its French-speaking majority of French culture and its French private law, Quebec forms a distinct society. It is distinct from the other

provinces. It is distinct in America. In 1830, shortly before the Rebellion of 1837, Alexis De Tocqueville wrote that Lower Canada was lost in the torrents of a new society. It developed. It imposed the federal formula in 1867 rather than a legislative union. That federation flourished. Quebec will always need to protect its distinct identity. This is no more than political realism. It is thus still striving for a federalism which may be centralized in certain respects, such as economically, while it must remain decentralized in other respects.

MacDonald, Laurier, King and Trudeau, who each governed for at least fifteen years, strongly influenced the federalism of their time. Sir John A MacDonald by his national, but also constitutional, policy. MacDonald made extensive use of the power to disallow provincial legislation and the declaratory power, especially in the area of railway transportation.

MacDonald was Canada's first Prime Minister and he favoured a centralized federalism. It was only reluctantly, as we know, that he had accepted federalism in 1867. He greatly preferred a legislative union and made no secret of this.

His calculations regarding the division of powers were partly thwarted by the Privy Council. The latter, by its interpretation, decentralized Canadian federalism, to the point where the renowned Professor Frank Scott, an acknowledged proponent of a strong central power, christened Lord Haldane* and Lord Haldane of the Privy Council the stepfathers of Confederation.

* Watson? - Tr.

Between 1890 and 1896, Laurier did not want the federal government to intervene legislatively in the Manitoba schools question even though section 22 of the Manitoba Act allowed it to do so. The Conservatives favoured remedial legislation; Laurier preferred negotiation. He brought down a government on this issue. After he had become Prime Minister he created two provinces in 1905, and in 1907 amended section 118. A number of legal experts and historians have concluded that on the whole he was somewhat of an "autonomist".

During the period from 1920 to 1930, Mackenzie King was also somewhat of an autonomist. In 1927, however, he did not accept unanimity for the basic amending formula. Some of the provincial Premiers objected to it as much as he did. And no federal Prime Minister has accepted it since. The second King decade was more centralized. From 1935 to 1948 King made great strides in social matters.

The federal spending power enjoyed its zenith under St Laurent and Diefenbaker; Senator Lamontagne left his mark on it. Pearson, who had two minority governments, practised a so-called "co-operative" federalism.

Trudeau lived through a turbulent and eventful period: the Official Languages Act, the turmoil of 1970, the rejection of the Victoria Charter in 1971, the election of the Parti québécois in 1976, the Quebec referendum of May 20, 1980, and the patriation of the Constitution and the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982. He strongly influenced the federalism of his time. Pierre Trudeau favoured a fairly vigorous federalism. He felt this was necessary at a time when a party in power in Quebec wished to have Quebec attain sovereignty.

In its decision on the 1981 patriation, the Supreme Court emphasized that there was no standardized federalism. Federalism varies in space and in time. The issue is whether our own federalism meets the needs of the era!

A country too decentralized?

It is often said that Canada has one of the most decentralized federal constitutions. This type of statement must be clarified.

Are we talking about texts? Are we talking about the interpretation by the courts? Are we talking about the very dynamics of federalism? There is perhaps not a single federal country in the world where federalism is as much discussed and where the federalism is as alive and as refined as in Canada.

Our present federalism is less centralized, in practice, than the American or Australian federalism, even though in Canada, the federal government, if it wishes, can still disallow a provincial statute, declare a local work to be for the general advantage of Canada and appoint judges and senators unilaterally; even though the Canadian banking system and the criminal law system are otherwise more centralized in Canada than in the United States (I agree with centralization in these two areas); even though the federal emergency power in times of war and peace is solidly recognized by the case law; and even though the residual power in Canada is federal and not provincial, as in the United States and Australia.

I am not prepared to say that in general the Swiss or German federalism is really more centralized than our own. In certain respects, yes; in others, no.

In matters of comparative federalism a large number of distinctions must basically be made and I distrust overly general statements.

Ideal federalism?

Is the ideal federalism not one which is tailor-made to meet our needs? Such an ideal federalism is never achieved! It cannot be said too often that federalism may vary with the times. We have only to read the history of Switzerland and of the United States. We will always find excellent minds that favour centralization and others that favour decentralization in any given period.

The pendulum

In the United States Thomas Jefferson favoured decentralization and Alexander Hamilton centralization. In the long term, especially since Roosevelt, it is Hamilton who has won out. The Supreme Court has centralized the division of powers, especially in matters of trade and commerce. In terms of individual freedoms, on the other hand, it is Jefferson who proved to be the winner. For the past few decades the United States Supreme Court has adopted a liberal approach in this area.

Individual rights

In closing, I would like to reaffirm my full support for the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I have always favoured the entrenchment of a Charter of Rights in the Constitution. This was done in Canada in 1982.

Like all charters of this nature, the Canadian Charter protects mainly recognized individual rights to which are added in the Canadian context the crucial linguistic rights. This constitutional Charter leaves intact the rights of the aboriginal peoples and the denominational rights (the Supreme Court has just recognized this). Furthermore, the constitutional Charter must be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians. All this seems reconcilable to me. The distinct society clause has been added to this list. It reflects a factual situation. In our Constitution there is much more to be gained by saying it than by not saying it.

Gérald-A Beaudoin

APPENDIX "ACCO-3"

Brief to the Special Joint Committee

on the 1987 Constitutional Accord

July 24, 1987

by

the National Association

of Women and the Law

TABLE OF CONTENTS

STATEMENT OF PRINCIPLE

- I. Introduction
- II. NAWL
- III. Equality
- IV. An analysis of the Meech Lake Accord and Amendments
 - a. Clause 1 and Clause 16
 - b. Clause 6
 - c. Clause 2
 - d. Clause 7
 - e. Clause 3
 - f. Clause 9
 - g. Clause 8 and Clause 13
- V. An Analysis of the Process for the Meech Lake Accord and this set of Constitutional Amendments
- VI. Summary of Recommendations

FUNDAMENTAL PREMISE

With full awareness of the lack of accord in the Constitution existing since its repatriation and recognizing that Quebec had to reintegrate into its position within Canada, with dignity, the NATIONAL ASSOCIATION OF WOMEN AND THE LAW is satisfied that provincial and federal governments achieved an agreement which respects Quebec's requests, especially, with the attribution of a particular status.

The NATIONAL ASSOCIATION OF WOMEN AND THE LAW is hereby resolved to recognize, and is recognizing, that Quebec is, within Canada, a distinct society.

I. Introduction

The importance of the Constitution is stated clearly in the *Constitution Act, 1982*:

s. 52(1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

In addition to its primacy, a constitution has been described as "a mirror reflecting the national soul": it must recognize and protect the values of a nation.¹

As a significant, national document, reflecting the values with which we will move into the next century, it is vital that amendments to our constitution reflect a broad national consensus.

The renewed interest of the public in the *Constitution of Canada* over the last few years coincided with the patriation of the constitution in 1982 and the entrenchment of the *Charter of Rights and Freedoms*.²

Canadians have come to believe that they have a role to play in the development of our constitution. However, this particular set of amendments has been created without the participation of women, which is clear from the complete lack of attention to women's issues in the whole document.

While we welcome the reintegration of Quebec into the Canadian Constitution as outlined in our fundamental premise, we do not accept that achieving a consensus on these constitutional amendments or any other, has to be done at the expense of Canadian Women.

In light of the time constraints, this brief represents our introductory and preliminary observations and concerns about the Meech Lake Accord and the proposed amendments. We request a number of amendments to rectify these serious omissions and also request strong statements of concern and support from this committee.

¹Hogg, P.W., *Constitutional Law of Canada* (2^d ed., 1985), p. 1, Carswell Company Ltd., Toronto, Canada; citing Cheffrins and Tucker, *The Constitutional Process in Canada* (2^d ed., 1975), p. 4.

²The *Charter of Rights and Freedoms*, enacted as part I of the *Constitution Act, 1982*, hereinafter referred to as the 1982 *Charter*. The reference is actually to a British statute *Constitution Act, 1982*, (U.K.) 1982, c.11.

We expect to be in a position to provide further elaboration of our concerns and recommendations at the time of our presentation.

II. The National Association of Women and the Law

The National Association of Women and the Law (NAWL) is a non-profit, feminist organization active in legal research, law reform and public legal education. Our members are lawyers, academics, students and professionals from various fields of interests. Members are actively involved as individual members or as members of one of the 24 caucuses across Canada. Their involvement varies from preparing briefs, position papers and research documents to developing local programs and public legal education material. These goals are also achieved through the structure of NAWL's 8 National Working Groups. Through these, members can concentrate their efforts on issues of particular interest to them.

NAWL and its local caucuses have lobbied on many legal issues of importance to women such as human rights codes, family law, child care, tax reform, pornography, reproductive choice, sexual assault provisions in the *Criminal Code*, and equality provisions under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

NAWL is very concerned about the Meech Lake Accord and the proposed amendments to the Constitution, and in particular their impact on Canadian women. Approximately 40 women have been involved in meetings and drafting sessions to develop our response. NAWL's 14 elected National Steering Committee members representing all provinces and the territories have participated in the development of this document. However, the process of developing our response has been an expensive and frustrating one in order to meet the deadline of July 22nd, 1987. We have not been able to consult to the extent we would have liked and anticipate that our caucuses will further refine the position in their responses to provincial hearings.

III. Equality

The *Charter of Rights and Freedoms* gives, for the first time, strong constitutional protection of equality rights. Equality is now recognized as a fundamental value in Canadian society and as a part of the supreme law of the land.

The supremacy of the *Charter* distinguishes it from the *Canadian Bill of Rights*, and was a key reason for the lobby to get certain equality rights protected in the *Charter*. The need to ground and protect equality provisions in the Constitution is essential and needs to be considered in each round of constitutional amendments.

The concept of equality is an evolving one. The struggle for equality guarantees has generally revolved around four basic issues:

- a) Legal personality: The most fundamental human right is the right to be recognized as a person, which includes the right to enter into relations that have legal (as opposed to purely social) consequences.
- b) Discrimination: This is usually defined to include active infliction of harm as well as denial of opportunity, access to public accommodation, and equal protection.
- c) Ameliorative action: Widely defined, ameliorative action includes any affirmative action that is taken to improve the condition of disadvantaged groups or to reduce the effects of discrimination; and any action taken to promote equality of disadvantaged groups or to eliminate inequality of disadvantaged groups, in practice, ameliorative action includes various kinds of relief programs as well as opportunity-enhancing measures.
- d) Diversity: Elimination of discrimination does not automatically or necessarily mean that all members of disadvantaged groups should be forced to assimilate to the cultural norms of dominant groups; diversity and identity clauses are intended to recognize the legitimacy and value of distinct groups or practices, and to protect those groups from forced assimilation--usually at the same time that discrimination is prohibited.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, uniquely recognizes all four of these aspects of equality and therefore is a constitutional document which is intended to promote equality of all of the diverse and disadvantaged groups in Canada.

NAWL welcomes the Meech Lake Accord, in so far as it recognizes and affirms important components of diversity in our society, and also recognizes and affirms ameliorative action and strengthens the commitment to promoting the equality of all diverse and disadvantaged groups in Canada through national costshared programs.

However, NAWL has grave concerns that women's equality is ignored in the Accord and the amendments.

Women's Equality

The history of the struggle for women's equality has been well documented.^{3,4}

As outlined above, the struggles for "personhood", for human rights legislation to prohibit discrimination on the basis of sex, for affirmative action programs and for recognition of our differences, especially in terms of reproduction, have all played an important part in gaining equality for women.

With the possibility of equality rights being secured in our Constitution in the *Charter of Rights and Freedoms*, women lobbied for a specific guarantee of sexual equality; including equal benefit of the law which would not be subject to any limitations or opting out provision. The outpouring of public support for section 28 demonstrated the public sentiment in support of women's equality. The importance of s. 15 and s. 28 in achieving this is critical and represents a commitment on the part of the federal and provincial governments to promote women's equality. The principle of sexual equality is now a legal standard of the highest priority.

This development in Canada has had parallels at the international level. In 1981, Canada ratified the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women,⁵ which committed its signatories to take measures in the political, social, economic and cultural fields to ensure the full development and advancement of women. In 1985, Canada played a key role at the World Conference of the United Nations Decade for Women in Nairobi, Kenya in the development of the Nairobi Forward-looking Strategies (FLS) for the Advancement of Women and we are committed to implementing the "blueprint for action".

³Bayefsky, Anne F. and Eberts, Mary, *Equality Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Carswell, Toronto, 1985.

⁴*Righting the Balance: Canada's New Equality Rights* edited by Lynn Smith (editor in chief), Gisèle Côté-Harper, Robin Elliot, and Magda Seydegart, The Canadian Human Rights Reporter Inc., Saskatoon, Saskatchewan, 1986.

⁵Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, December 18, 1979, U.N.G.A. Res. 34/180, entry into force in Canada, September 3, 1981.

For women, equality is still an aspiration. When this government took office, it recognized the need to act specifically on women's equality in its speech from the throne:

As the women of Canada know, there is some distance between the principle of equality, widely accepted, and its reality, still far short of achievement. It is the duty of Parliament and government to help ensure that Canadian society travels that distance as quickly as possible.⁶

It reaffirmed this commitment at the opening of the 2nd session of the 33rd Parliament:

As a national priority, we must continue to remove the barriers that have prevented women from participating freely and equitably in the ministream of Canadian Society.⁷

This was reaffirmed by both the Prime Minister and by the Minister Responsible for the Status of Women at the First Minister's Conference in November, 1986.⁸ More recently, the June 1987 Report of the Standing Committee on Secretary of State started:

We heard evidence which confirms that women have not yet achieved equality, that serious barriers remain, and that new areas of need are emerging.⁹

The 1982 Charter guarantees are not just words on paper. The Governments of Canada, both federal and provincial, must in every action, especially in constitutional areas, consider both the potential negative impact on women's equality and the potential for positive action they could take to make the goal of women's equality realizable.

⁶Speech from the Throne, Queen's Printer, November 5, 1984.

⁷Speech from the Throne, Queen's Printer, October 1, 1986.

⁸Dimensions of Equality: A Federal Government Work Plan for Women presented at the Annual Conference of First Ministers, Vancouver, B.C., November 20-21, 1986.

⁹Fairness in Funding, Standing Committee on Secretary of State, Report on the Women's Program, June 1987, p. 2.

The following represents our analysis of the potential negative effects this set of constitutional amendments could have for women and recommends positive action that could be taken at this time in furtherance of women's equality, which the Government of Canada has called a national priority.

IV. An Analysis of the Accord and the Amendments

a. Canadian Character and Quebec's Distinct Identity

Clause 1 (new s. 2 *Constitution Act, 1867*) and Clause 16¹⁰

NAWL recommends that Clause 16 be amended to include the following Clause:

s. 16(2) Nothing in s. 2 of the *Constitution Act, 1867* or any other provision of the *Constitution Act, 1867* as amended or any other *Constitution Act, Amendment of Resolution* shall abrogate or derogate from the sex equality rights as provided for in s. 15 and s. 28 in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

NAWL recognizes the importance of including the rights of aboriginal peoples and multicultural groups in any consideration of the "distinct society" of Quebec. However, NAWL is very concerned about the implications of the limited non-derogation of rights as provided for in Clause 16.

i) Clause 16 currently identifies two *Charters* provisions and two *Constitutional* provisions which qualify Clause 1. NAWL is concerned that as a matter of statutory interpretation, the other provisions of the *Charter* and the *Constitution* do not apply. In particular, the exclusion of the sex equality rights provisions of the *Charter* may mean that they will not apply to Clause 1.

ii) Clause 3 provides for the application of all *Charter* rights to immigration agreements. Again, NAWL is concerned that as a matter of statutory interpretation, if other clauses do not provide for the application of the *Charter* or limit the application to a few sections, then the *Charter* as a whole or all other *Charter* rights as the case may be will not apply. The relevant principle of statutory interpretation referred to in these clauses is sometimes expressed in legal terms as: *expressio unius est exclusio alterius*.

¹⁰Throughout this analysis, Clause 1 to 17 refer to the main section of the *Constitution Amendment, 1987*.

It is fundamental that the sex equality rights provisions of the Charter be included in Clause 16 of the *Constitution Amendment 1987*.

i) Failure to include the sex equality rights provisions of the Charter in Clause 16 could lead to different levels of scrutiny being applied by the courts to Charter rights.

ii) If the sex equality rights provisions are not included, how will any potential conflict between the "distinct society" of Quebec (and by implication, of the remainder of Canada) and sexual equality be resolved?

NAWL does not wish to overstate the potential for conflict between a "distinct society" and "sexual equality", or imply that it will happen. However the potential conflict does exist. For example, the history of the world is replete with examples of government misuse of population control in the name of preserving or promoting distinct populations.^{11,12,13} Incentives or disincentives to encourage or discourage certain groups within the society with respect to reproduction include:

--restricting reproductive freedom, specifically the availability of abortion, e.g. making abortion only available if a women already has 5 children or more

--making or taking away parental benefits, specifically maternity benefits

--altering access to availability for education and economic opportunities for women

--making subsidized housing available to some and not available to others on criteria dealing with population goals

¹¹Greer, Germaine, (1984) Sex and Destiny: The Politics of Human Fertility, Secker & Warburg, London.

¹²Littlewood, Thomas B. (1977) Politics of Population Control, University of Notre Dame Press, Notre Dame, London.

¹³World Population Control: Rights and Restrictions (1975) ed. Staff of Columbia Human Rights Law Review, Family Service Association of America, New York.

There are cases in Canada which illustrate other types of potential conflicts, such as the Caldwell case.¹⁴ In that case, the Supreme Court of Canada rules that Margaret Caldwell was not discriminated against because of her religious or marital status, when her employment as a teacher at a catholic high school was terminated because she married a divorced man in a civil ceremony. Here, the court was attempting to resolve the conflict between two legally established rights, that of the individual to freedom from discrimination in employment, and that of a religious group to carry on its activities in the operation of its denominational school according to its religious beliefs and practices. Religion may be held to be a component of a "distinct society".

We believe that the sex equality rights provisions in the *Charter* must be included in Clause 16 in order to ensure that a consideration of "sexual equality rights" will occur in evaluating measures designed to preserve and promote a "distinct society".

NAWL recommends that Clause 16 amend the *Constitution Act, 1867*

Recent case law infers that some matters enshrined in the *Constitution Act, 1867* are immune from 1982 *Charter* review.¹⁵

Clause 1 will be entrenched in the *Constitution Act, 1867*. While NAWL does not wish to endorse the principle that constitutional provisions should have priority over each other depending on when they were passed or in which Act they occur, NAWL wishes to ensure that Clause 1 is indeed subject to review by the *Charter* provisions ultimately referred to in Clause 16. Therefore, for greater certainty, NAWL recommends that Clause 16 should be included in the *Constitution Act, 1867*.

¹⁴Caldwell v. St. Thomas Aquinas High School (1985) 6 C.H.R.R. 426 (SCC).

¹⁵Ref: Re Bill 30, An Act to Amend the Education Act to Provide Full Funding for Roman Catholic Separate High Schools, June 25, 1987, (SCC) unreported.

b. Supreme Court of Canada

Clause 6 (new s. 95A to 95E Constitution Act, 1867)

NAWL recommends that national women's groups be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for vacancies which occur on the Supreme Court of Canada.

The discussion in the accord and surrounding the amendment proposed in Clause 6, make it clear that the concern being addressed is the fact the Supreme Court of Canada is the ultimate arbiter of federal/provincial issues.

However, the Supreme Court of Canada is also the ultimate arbiter of equality issues for women. An examination of a few important cases for women that were decided by the Supreme Court will illustrate the significance of this court's decisions for women.

In the Persons¹⁶ case, the Supreme Court of Canada held that women were not "qualified persons" within the *B.N.A. Act 1867* and therefore were not eligible for appointment to the Senate. This case was overturned by the Privy Council in 1929.¹⁷

In the Murdoch¹⁸ case, the Supreme Court of Canada held that despite the fact that Mrs. Murdoch had consistently done her "husband's work" on the ranch, as well as her own throughout their married life, had made financial contributions toward the acquisition of the ranch and had paid for all the household effects, save a stove bought by the husband, she was not entitled to a share of the ranch on marriage breakdown. Justice Martland affirmed the trial judge's decision that what she had done, "was the work of any ranch wife." Only Justice Laskin in his dissent recognized that "the wife's contribution, in physical labour at least, to the assets amassed in the name of the husband can only be characterized as extraordinary," and would have granted her an interest in the property. As a result of this case, women lobbied for reform of the family laws in every province, so that this interpretation could not happen again.

¹⁶Ref: re Meaning of Word "Persons" in s. 24 of the *B.N.A. Act*, [1928] S.C.R. 276, (sub nom. *Re Section 24 of the B.N.A. Act*), [1928] 4 D.L.R. 99.

¹⁷Edwards v. A.G. Can., [1930] A.C. 124, [1929] 3 W.W.R. 479.

¹⁸Murdoch v. Murdoch, [1975] 1 S.C.R. 423, 41 D.L.R. (3^d) 367.

In the Bliss¹⁹ case, the Supreme Court of Canada held that provisions dealing with the entitlement of women to unemployment insurance benefits during a specified part of the period of pregnancy and child birth effectively disentitled women during this period to benefits available to all other claimants both male and female. The Court further held that their interpretation did not deny women "equality before the law".

per Ritchie, J.:

"...these provisions form an integral part of a Legislative scheme enacted for valid federal objectives and they are concerned with conditions from which men are excluded. Any inequality between the sexes in this area is not created by Legislation, but by nature"²⁰

per Ritchie, J., adopting the reasons and quoting from the reasons for judgement of Mr. Justice Pratte in the Federal Court of Appeal:

"If section 46 treats unemployed pregnant women differently from other unemployed persons, be they male or female, it is, it seems to me, because they are pregnant and not because they are women."²¹

As a result of this case, women lobbied successfully for the addition of the phrase "equal benefit of the law" to the equality provisions in the Charter.

In the future, the Supreme Court will be called upon to decide on key Charter cases for women in the areas of employment, reproduction, the family, pensions and income security, criminal law and others. We believe that the process for the appointment of judges to the Supreme Court of Canada should recognize the role of the Court in deciding equality issues for women as well as federal-provincial jurisdictional issues.

While we hope that in any appointment process the provinces will put forward names of competent women, and we will be pleased to put forward recommendations to them, we also want the opportunity to input directly onto the final list that is open for consideration.

¹⁹Bliss v. The Attorney General of Canada [1979] 1 S.C.R. 183, 23 N.R. 527.

²⁰*ibid*, p. 190

²¹*ibid*, p. 190-191

NAWL recommends that the territorial governments be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for which vacancies occur on the Supreme Court of Canada.²²

NAWL recommends that both the lists recommended by the provinces and by other groups and the final summary list of names to be considered for Supreme Court appointments be made public.

In order to allow an opportunity for scrutiny and to ensure accountability by the provinces and groups given an opportunity to submit names, the lists must be made public.

NAWL recommends that this committee recognize the importance of a women's perspective on the Supreme Court and that it endorse the goal of 50% of the Supreme Court bench being women.

We believe that a more diverse and mixed judiciary at all jurisdictional levels would be more likely to promote an egalitarian society.

c. Senate

Clause 2 (new s. 25 Constitution Act. 1867)

NAWL recommends that national women's groups be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for vacancies which occur on the Senate.

NAWL recommends that the territorial governments be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for vacancies which occur in the Senate.²³

NAWL recommends that both the lists recommended by the provinces and by other groups and the final summary list of names to be considered for Senate appointments be made public.

NAWL recommends that this committee recognize the importance of a women's perspective on the Senate and that it endorse the goal of 50% of Senate members being women.

Without commenting on the issue of senate reform, we are equally concerned that the appointment process for the Senate detailed in these amendments also ignores women and assumes that recognition of the role of the Senate in dealing with federal-provincial issues is the only element in need of reform. As a result, NAWL's recommendations under this Clause are similar to those dealing with the Supreme Court of Canada appointments.

²²See discussion on page 20 dealing with the Amending Formula.

²³See discussion on page 20 dealing with the Amending Formula.

d. Spending Powers/National Shared-cost Programs

Clause 7 (new s. 106A of *Constitutional Act, 1867*)

One of the goals of equality seekers is not only to prevent discrimination but also to promote equality through ameliorative actions to improve the condition of disadvantaged groups or to reduce the effects of discrimination. In practice, ameliorative action includes various kinds of relief programs as well as opportunity-enhancing measures. NAWL recognizes the importance of national shared-cost programs in providing for this kind of action and in fact, sees this as their primary purpose.

Clause 7 affirms and entrenches the current practice of the federal and provincial governments in establishing these types of programs. NAWL welcomes this entrenchment, especially in light of current cases challenging the right of the federal government to spend in areas of exclusive provincial jurisdiction.

However, NAWL has a number of concerns relating to Clause 7:

1. NAWL recommends clarification in Clause 7 of the following terms;

a) "national shared-cost program"

Since the second World War at least 100 shared-cost programs have been established. However, various terminology has been used to describe the federal-provincial funding mechanism, e.g. fiscal equalization programs; Established Programs Financing; and the Canada Assistance Plan. It is the latter which is more technically referred to as a shared-cost program. However, some authors use the term to apply to the whole range of federal-provincial programs. NAWL is concerned about the scope of this provision.

In addition, the wording states that only those programs which are "established after the coming into force of this section" are included. Will this include only new programs or also additions and amendments to existing programs?

b) "national objectives"

How are "national objectives" defined and what is their scope? Clause 3 dealing with federal-provincial agreements relating to immigration uses the term "national standards and objectives". As a matter of statutory interpretation the term "national objectives" alone may be very limited. NAWL is concerned that "national objectives" embody fundamental policy goals and criteria for social programs.

NAWL recommends that the Committee endorse an interpretation of "national objectives" which includes at the minimum, the following basic elements:

- 1) public administration on a non-profit basis
- 2) comprehensiveness
- 3) universality
- 4) protability
- 5) accessibility on uniform terms and conditions
- 6) provision of information on the operation of the program

These elements are currently defined as "criteria" in the *Canada Health Act*.²⁴ NAWL endorses them as minimum key "national objectives" for any national cost shared program. NAWL believes it is essential that the committee make strong recommendations regarding the scope of the term "national objectives".

NAWL further recommends that the federal government, in consultation with the provinces and interested groups, have the responsibility of defining "national objectives" in further detail for each program.

c) "compatible"

NAWL recommends that Clause 7 be amended to replace the term "compatible" with a term that requires positive correlation with national objectives.

The terminology used throughout the proposed amendments infers that the word "compatible" may be synonymous with the terms "not repugnant to" or "not inconsistent with". As such, the term "compatible" may not require compliance or conformity with national objectives.

2. NAWL requests that this committee recommend enabling language be included in Clause 7 to allow for federal government program criteria or conditions, which will provide for a high minimum level of services, a monitoring mechanism and a system of redress for non-compliance.

NAWL recognizes and welcomes the important initiatives that provinces have taken in the area of social services. We also affirm the need for provinces to set their own priorities and to develop regional solutions to problems.

²⁴Canada Health Act c.6, Statutes of Canada 1984.

However, recognizing that some problems facing women are national in scope and that not every province has the resources to provide for comprehensive social programs, NAWL wishes to ensure that the federal government continues to maintain a meaningful role in funding and initiating national social programs.

NAWL endorses the principle that national shared-cost programs usually reflect a national consensus on a problem and the need for a national program to address it. In doing so, there is still a need for flexibility to allow provinces to tailor these programs to the needs of their population.

However, NAWL wants Canadians to be assured of high minimum levels of important social services, wherever they live. In light of recent constitutional cases challenging the ability of the federal government to attach conditions to federal grants, NAWL is concerned that the federal government may lose its ability to ensure that effective social programs are provided to people living in every region of Canada unless specifically provided for in the constitution.

Furthermore, a system of monitoring for compliance with program objectives and conditions and a mechanism for redress for non-compliance are both essential to ensure that the high minimum levels of services are a reality. Compliance can only be assured if redress is available when a breach occurs.

3. NAWL recommends that Clause 7 be amended to include the following Clause:

106A. (3) The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applies in respect of any national shared-cost program that is established by Parliament or the Government of Canada and to programs or initiatives established by the legislature or government of a province seeking compensation from the Government of Canada pursuant to this section.

It is essential that the various programs established, in particular the ameliorative programs, conform to the equality rights set out in the *Charter*.

The fact that the Charter is specifically mentioned in Clause 3 dealing with immigration agreements means that for greater certainty, the same reference must be included in Clause 7.²⁵ As discussed earlier, NAWL sees the primary purpose of national shared-cost programs as the promotion of equality of disadvantaged groups in Canada. The most disadvantaged women in Canada are those who suffer the extra burdens of discrimination due to disability, age, poverty, race, illiteracy, marital status, language, sexual orientation and lack of education and job skills, to name a few. Thus, it is imperative that the full set of equality guarantees in the Charter must apply to these programs to protect these women from discrimination and to develop programs which promote their equality.

4. NAWL recommends that Clause 7 be reviewed after 5 years.

In light of the concerns raised above and the ambiguity in the language of Clause 7, NAWL believes that a review mechanism will be essential to examine and evaluate the operation of this clause. NAWL recommends that the review should be initiated after 5 years and allow for full public hearings to include social policy groups and front line groups involved with the delivery of these national shared-cost programs. If there are problems, a mechanism will be required to put this clause back on the agenda of the First Ministers to amend it, so that the needs of Canada's disadvantaged will be met.

e. Immigration

Clause 3 (new s. 95A to 95E Constitution Act, 1867)

NAWL recommends that the development of federal-provincial immigration agreements in accordance with Clause 3 be subject to a public process, allowing groups to speak to their policy concerns at that time.

NAWL's concerns about Clause 3 relate to the content of the agreements which could be negotiated between provinces and the federal government. We do not want to see the application of these immigration agreements resulting in a further erosion of women's limited rights to reception and integration services; landing for domestics; evaluations in the point system; ability to sponsor family members; specialized refugee services, etc. Furthermore, there should be high minimum levels of services provided in every province.

As these concerns are mainly policy concerns, the forum to discuss them may not be the constitutional amendments. However, NAWL wants some assurance that the contents of these agreements will not be made in secret and that the public will be allowed a full opportunity to participate in the development of and to examine the draft agreements, prior to constitutional protection under this clause.

²⁵See discussion on page 8, re: Statutory interpretation principle of *expressio unius est exclusio alterius*.

f. Amending Formula

Clause 9 (amends s. 40 of *Constitution Act, 1982* and combines s. 41 and s. 42 to effectively delete s. 42)

NAWL recommends that elected representatives of the governments of the Yukon Territory and the North West Territories be invited to participate in the discussions dealing with the issues enumerated in the proposed amendments to s.41 of the *Constitution Act, 1982*.

NAWL recommends that this committee develop a mechanism for resolving stalemates in the event of a failure to reach unanimous provincial agreement, to be included in Clause 9.

NAWL is concerned that a requirement of unanimity in amending the constitution may prevent any decisions being reached on the constitutional issues enumerated in the proposed amendment to section 41 of the *Constitution Act, 1982*, or any other important constitutional issues.

In particular, NAWL is concerned about a requirement for unanimity for the extension of existing provinces into the territories and the establishment of new provinces. Our members in the Yukon and North West Territories are enraged by the fact that this change may occur without the participation of political representatives of the very populations affected and would impose obstacles to the Territories becoming provinces that did not exist for other provinces.

As a result of Clause 9, the Territories are also denied the right to participation in the constitutional process, including the further development of national institutions such as the Supreme Court and the Senate.

NAWL further recommends that representatives of aboriginal groups in the territories be invited to participate in any discussions about the extension of existing provinces into the territories or the establishment of new provinces in the territories.

NAWL has had policy since 1979 "in support of the Aboriginal People of Canada in their struggle for a responsible settlement of native claims and the recognition of aboriginal rights". NAWL is concerned that the requirement for unanimity may further detract from the possibility of First Minister's agreement on the determination of aboriginal rights, especially in the area of self-government. Furthermore, for those groups in the territories, it is essential that they have full participation in any First Minister's Conference dealing with the future status of the territories.

g. First Minister's Conferences

Clause 8 (now part XII to *Constitution Act, 1982*) and Clause 13 (new part VI on Constitutional Conferences in *Constitution Act, 1982*)

NAWL recommends that the First Minister's Conference process be more open to the public and that information about and meaningful opportunities for input into the process be provided for.

Clause 8 provides for an annual First Minister's Conference (FMC) to discuss the state of the Canadian economy and such other matters as may be appropriate. Clause 13 provides for an annual First Minister's Conference on the Constitution, and in particular sets out agenda items on Senate reform, fisheries and such other matters as are agreed upon.

While NAWL appreciates the value of annual meetings of the First Ministers, NAWL does have grave concerns that the implications of the present practices are profoundly undemocratic. Notwithstanding that the First Ministers are all elected leaders of governing parties, NAWL favours a process of participatory democracy on matters relating to the constitution.

The emphasis on developing public agreements at First Minister's Conferences, without prior consultation, has effectively eliminated the roles of Parliament and the Legislatures, the opposition parties and the public. Parliament and the Legislatures have essentially become ratification bodies for a process of executive federalism.

This is aggravated by the fact that the FMC process is becoming increasingly close to a collective bargaining model. The secrecy surrounding the negotiations, the adversariness, the intense bargaining sessions, the pressure to maintain solidarity and be bound by the agreement, all effectively exclude the public from any role in these important decisions. The agreement is only between eleven people, at this time all of them men.

Over the last decade, women's groups have had a growing role in the policy making and legislative reform process. Especially for democratic organizations, the internal process of coming to a consensus on important policy questions, educating our members, responding to the legislative agenda with briefs and presentations, monitoring and following up legislation and in some cases being involved in implementation have all served to reinforce the need and value of this work.

In fact the purpose of the Women's Program, developed pursuant to the 1970 Royal Commission on the Status of Women, was to promote greater participation by women in all aspects of society, particularly in decision-making and the political process, and to increase the capability and effectiveness of women's organizations working to improve the status of women.

The recent 1987 report of the Standing Committee on Secretary of State on the Women's Program reaffirmed this need and further recognized that:

"For women to have an influence on public policy, they must be involved in the policy-making process including elective office, appointments to crown corporations, regulatory agencies, and the Senate."²⁶

We would add that for women to have an influence on public policy, they need the opportunity. The current FMC process effectively denies them this opportunity.

The constitutional process must be more open, providing for prior discussion and background papers; a public information process; a public hearing process; a realistic time frame to respond; and an openness and flexibility in the position of the First Minister's to listen to and accommodate public concern.

This is the pattern we have used to develop government legislation on issues such as child care and pornography. Is it not even more important that the public consultation and input process be expanded on important national matters such as constitutional amendments dealing with Senate reform and the Supreme Court to name but a few?

²⁶Fairness in Funding, Standing Committee on Secretary of State Report on the Women's Program, p. 9.

V. An Analysis of the Process for the Meech Lake Accord and this set of Constitutional Amendments

In addition to the general critique of the First Minister's Conference outlined above, we would like to add a few specific criticisms of this process.

Having failed to come to an agreement after three constitutional conferences on aboriginal rights, the premiers suddenly came up with an extensive accord, dealing with the demands of Quebec to reintegrate into the Constitution of Canada and on many outstanding federal/provincial issues of constitutional reform. It caught many groups by surprise. In the short time between the development of the accord and the development of the language of the constitutional amendments, some groups were in fact able to present the premiers with the fact of important omissions, notably the aboriginal and multicultural groups.

However, most groups did not in fact obtain information on the Meech Lake Accord until after the Resolution with Constitution Amendments had been signed by the First Ministers on June 3rd. At the end of June, we became aware that Quebec intended to proceed to vote on the Resolution without public consultation, leaving us only a few days to develop a telegram to Premier Bourassa requesting an extension to allow for consultation.

On July 9th, an advertisement regarding the Special Committee hearings, stated that individuals and groups should send in their request to be heard by the Committee and their brief by July 22nd. For groups with a democratic policy making process, this time frame was impossible. For equality seeking groups, used to networking with each other on issues of this importance, this process occurred only to a limited extent. Aggravated by the fact that this is July, with the few support staff and many of the volunteers on vacation for many groups, it is not difficult to see why so few social policy groups have been able to respond to such a significant document dealing with constitutional change.

Furthermore, press coverage of statements by the Prime Minister indicating that he would not be prepared to accept recommendations for amendments, highlighted the futility of responding to this "fait accompli".

In spite of this, NAWL has worked very hard to develop a response to these amendments. In the two weeks we had to write this brief, we have focused our efforts on building the national consensus within our group on the key federal-provincial issues and the implications of Clause 1 dealing with the "distinct society" of Quebec. Due to the time limitations, we have focused on the impact of these amendments on women's equality, this being NAWL's expertise. However, we regret not having had the opportunity to consult as widely as we would have liked, with other equality seeking groups.

NAWL recommends that this committee extend the hearing process, solicits representations from other disadvantaged groups, in particular, those women's groups concerned with disability, age, poverty, sexual orientation, race and literacy and ensures that resources are provided to these groups in order to enable them to develop a response to these amendments.

It is most distressing to NAWL that in advancing the claims of disadvantaged groups, the most disadvantaged groups in our society or usually not heard. This only aggravated by public consultation processes such as that used for this Constitutional Accord. Poor and old and disabled and illiterate women and women of colour and different sexual orientation suffer from extra burdens of discrimination and represent some of the most disadvantaged people in Canada. NAWL hopes to continue to consult with members of these groups prior to our presentation, in the hopes of addressing more of their concerns in our brief, than those already outlined above. However, in order to ensure that these voices are heard, we urge this Committee to extend the hearing process, to solicit representations from other disadvantaged groups, in particular, those women's groups concerned with disability, age, poverty, race illiteracy and sexual orientation and to see to it that resources are provided to these groups to enable them to prepare a response.

On issues of national importance, we need to open up the process, not only to the educated and informed "public", but to those disadvantaged members of the public most likely to be affected by these amendments and by the lack of specific movement on their concerns.

VI. Summary of Recommendations
Clause 1 and Clause 16

NAWL recommends that Clause 16 be amended to include the following clause:

s. 16(2) Nothing in s. 2 of the *Constitution Act, 1867* or any other provision of the *Constitution Act, 1867* as amended or any other *Constitution Act, Amendment or Resolution* Shall abrogate from the sex equality rights as provided for in s. 15 and s. 28 in the Canadian Charter of Rights and Freedom.

NAWL recommends that Clause 16 amend the *Constitution Act, 1867*

Clause 6

NAWL recommends that national women's groups be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for vacancies which occur on the Supreme Court of Canada.

NAWL recommends that the territorial governments be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for which vacancies occur on the Supreme Court of Canada.

NAWL recommends that both the lists recommended by the provinces and by other groups and the final summary list of names to be considered for Supreme Court appointments be made public.

NAWL recommends that this committee recognize the importance of a women's perspective on the Supreme Court and that it endorse the goal of 50% of the Supreme Court bench being women.

Clause 2

NAWL recommends that national women's groups be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for vacancies which occur on the Senate.

NAWL recommends that the territorial governments be given the right, in addition to the provinces, to recommend names for vacancies which occur in the Senate.

NAWL recommends that both the lists recommended by the provinces and by other groups and the final summary list of names to be considered for Senate appointments be made public.

NAWL recommends that this committee recognize the importance of a women's perspective on the Senate and that it endorse the goal of 50% of Senate members being women.

Clause 7

NAWL recommends clarification in Clause 7 of the following terms;

- a) "national shared-cost program"
- b) "national objectives"

NAWL recommends that the Committee endorse an interpretation of "national objectives" which includes at the minimum, the following basic elements:

- 1) public administration on a non-profit basis
- 2) comprehensiveness
- 3) universality
- 4) portability
- 5) accessibility on uniform terms and conditions
- 6) provision of information on the operation of the program

NAWL further recommends that the federal government, in consultation with the provinces and interested groups, have the responsibility of defining "national objectives" in further detail for each program.

c) "compatible"

NAWL recommends that Clause 7 be amended to replace the term "compatible" with a term that requires positive correlation with national objectives.

NAWL requests that this committee recommend enabling language be included in Clause 7 to allow for federal government program criteria or conditions, which will provide for a high minimum level of services, a monitoring mechanism and a system of redress for non-compliance.

NAWL recommends that Clause 7 be amended to include the following clause:

106A. (3) The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* applies in respect of any national shared-cost program that is established by Parliament or the Government of Canada and to programs or initiatives established by the legislature or government of a province seeking compensation from the Government of Canada pursuant to this section.

NAWL recommends that Clause 7 be reviewed after 5 years.

Clause 3

NAWL recommends that the development of federal-provincial immigration agreements in accordance with Clause 3 be subject to a public process, allowing groups to speak to their policy concerns at that time.

Clause 9

NAWL recommends that elected representatives of the governments of the Yukon territory and the North West Territories be invited to participate in the discussions dealing with the issues enumerated in the proposed amendments to s. 41 of the *Constitution Act, 1982*.

NAWL recommends that this committee develop a mechanism for resolving stalemates in the event of a failure to reach unanimous provincial agreement, to be included in Clause 9.

NAWL further recommends that representatives of aboriginal groups in the territories be invited to participate in any discussions about the extension of existing provinces into the territories or the establishment of new provinces in the territories.

Clause 8 and Clause 13

NAWL recommends that the First Minister's Conference process be more open to the public and that information about and meaningful opportunities for input into the process be provided for.

An Analysis of the Process for the Meech Lake Accord and Amendments

NAWL recommends that this committee extend the hearing process, solicits representations from other disadvantaged groups, in particular, those women's groups concerned with disability, age, poverty, sexual orientation, race and literacy and ensures that resources are provided to these groups in order to enable them to develop a response to these amendments.

APPENDIX "ACCO-4"

Submission to the Special Joint Committee
on the 1987 Constitutional Accord
by the Honourable Eugene A. Forsey

July 21, 1987

Messrs. Chairmen and Honourable Members of the Committee:

Almost everyone has welcomed the Constitutional Accord which is before you. Very few, however, would contend that it is perfect. Many believe that it presents serious problems. Some believe that, despite imperfections, it must be accepted as it stands, and this for four reasons.

First, the imperfections are minor: mere matters of detail.

Second, we can leave it to the courts to deal with them.

Third, the agreement of the First Ministers settles the whole question.

Fourth, if that left any opening for change, Quebec's formal approval has closed the door.

From all this, it would follow that examination of the document is really a waste of time, or, as one columnist has put it, "an exercise in frustration". The approval of the Parliament of Canada and the other nine provincial Legislatures, is a foregone conclusion, just a formality.

This is a conclusion which I think ought not to be accepted. It is open to challenge on every one of the four grounds on which it rests. It is fraught with danger to the whole process of constitutional development.

The imperfections in the Accord are not by any means all minor, mere matters of detail.

We cannot leave it to the judges to deal with them. It is the responsibility of the legislator to produce a text which tells the judges as clearly as possible what he has in mind, not to present them with ambiguities and obscurities. The Accord thrusts

upon the judiciary a task which belongs to Parliament and the Legislatures. It is wholly improper for Parliament and the Legislatures to abdicate their responsibilities. They have no right to say: "Open the gates as wide as the sky, and let the judges come riding by".

The agreement of the First Ministers does not settle the whole question. The Constitutional Act, 1982, does not say that certain amendments require the approval of the Prime Minister of Canada and at least two-thirds of the First Ministers of provinces with at least half the population of the ten, or, in certain cases, the approval of the Prime Minister of Canada and the First Ministers of all the provinces. It says Parliament and the Legislatures.

Is there a constitutional convention which, for practical purposes, abrogates these provisions of the supreme law of the land? How can there be? The law provides that the amending process may be spread over three years. Governments can change. Particular Governments have been known to change their minds. Mr. Lesage did in 1964. Mr. Bourassa did in 1971. The Manitoba Opposition blocked an amendment on official languages.

The First Ministers are not eleven Moseses, coming down the stairs of the Langevin Block with the Tables of the Law, writ in stone. "Minister" means servant, not master. The First Ministers are the first servants of the Queen, that is, of the people of Canada. If a unanimous decision of the First Ministers can amend the Constitution, if the members of the two Houses of Parliament are just yes-men and yes-women, noddors, whose sole function is to "Votare si", as in Mussolini's plebiscites, whose duty is to "Hear, believe and obey", then we might as well tear up the whole

of Part V of the Constitution Act, 1982.

Nor should Quebec's approval of the Accord close the door to changes. The Constitution belongs to all of us. It is not the property of any province, to be disposed of as that province's Legislature sees fit; and that is especially true, and important, when, as in this Accord, many of the amendments apply not just to one province but to all.

The Quebec Legislature's approval of the Accord is obviously of the highest importance. But to say that it settles the whole question is to reduce Parliament and every other provincial Legislature to a cipher, and the people of the other provinces to second-class citizens, if that.

These are the reasons why I make no apology for the examination of the specific provisions of the Accord which I now submit to you.

1. The Two New Principles of Interpretation: Duality, and The Distinct Society

First and foremost, we have, in section 1 (which enacts a new section 2 of the Constitution Act, 1867), the introduction of two new principles of interpretation of the Constitution: the principle of linguistic duality, and the principle of Quebec as a distinct society.

Each of these needs careful scrutiny.

(a) That linguistic duality is a fundamental characteristic of Canada," who can question? But that Parliament and the provincial Legislatures are to "preserve" it, and that the courts are to interpret the Constitution "in a manner consistent with" it raises some problems.

One reading of this provision is that, means simply to preserve the existing situation with respect to the rights of the French-speaking minorities in the nine provinces and the English-speaking minority in Quebec.

This is presumably bolstered by sub-section (4), which says that nothing in the section "derogates from the powers, rights and privileges of Parliament or the Government of Canada, or of the legislatures or governments of the provinces, including any powers, rights or privileges relating to language".

But this would leave the French-speaking minorities in at least some of the nine provinces in what many of them would consider an unsatisfactory position. I doubt, for example, whether the Franco-Albertans, after the treatment meted out to Monsieur Piquette, would regard it with any enthusiasm. I suspect that Franco-Ontarians would still like to see Ontario constitutionally bilingual, like New Brunswick.

Simply preserving the existing situation would leave the English-speaking minority in Quebec in a position that most of them, I think, would consider highly unsatisfactory.

An alternative reading of the obligation of Parliament and the Legislatures to "preserve" the "fundamental characteristic", and of the courts to interpret the Constitution accordingly, is that if Parliament or a Legislature is not, in the opinion of the minority, living up to its obligation to "preserve" the "fundamental characteristic, the minority can appeal to the courts to tell the Legislature to enact whatever the courts consider necessary to meet the constitutional obligation. The Supreme Court of Canada did this in the Manitoba language case. The Supreme Court of the

United States did it in the matter of redistributing seats in the State Legislatures, and in the case of Brown v. the Board of Education.

It will probably be argued that sub-section (4) prevents this, by enacting that nothing in the section "derogates from the powers, rights or privileges of Parliament or the Legislatures". But "derogate from" seems to me to imply lessening, taking away from. What about instructing Parliament or a Legislature to exercise its powers in a certain way required by the Constitution? The powers would remain; but their exercise would be subject to instructions by the courts.

Section 36 (1) of the Constitution Act, 1982, says: "Without altering the legislative authority of Parliament or the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority". This would seem to bar the courts from instructing Parliament or a Legislature on how it is to exercise its powers. Does sub-section (4) of the new section 2 of the Constitution Act, 1867, do the same?

If it does, then the principle of duality really offers the linguistic minorities nothing. If, on the other hand, it leaves the courts free to instruct Parliament and the Legislatures, then the section threatens an invasion of the rights of Parliament and the autonomy of the provinces.

That is scarcely a matter of detail, or one which we can leave to the judges in their absolute discretion.

(b) The new section 2, subsection (3) of the Constitution Act, 1867, "affirms" the "role" of the legislature and the Government of Quebec to preserve and promote the distinct identity of Quebec

as "within Canada a distinct society" (sub-section (1) (b)).

(i) This raises, first, the question of the legal meaning of the word "society", which, I gather from the lawyers, is not altogether clear. The word is used in section 1 of the Charter of Rights and Freedoms: "a free and democratic society". As far as I know, the courts have not yet defined what this means. Would they assume that the "distinct society" of Quebec must be a "free and democratic" one?

It is possible that Civil Law lawyers and Common Law lawyers might attach to the word "society" different meanings.

Your Committee may think that this question should be examined.

(ii) Second, the phrases "distinct society" and "distinct identity" raise the question of what this society, this identity, really is, and the place of the English-speaking minority in it. Your Committee may think it worth while to hear evidence on this from sociologists.

That Quebec is, sociologically distinct, again, who can question? It is, for one thing, the only province with a French-speaking majority. It is, for another, the only province with a French-type civil law, constitutionally guaranteed. Many features of its community life are very different from what we find in any of the other provinces.

But it can be argued that other provinces also are sociologically distinct. My own native province of Newfoundland, for example, has its own varieties of the English language, with its own massive Dictionary of Newfoundland English. It has its own special system of education, constitutionally guaranteed. It

is the only province that was ever an independent Dominion, constitutionally the equal of Canada, Australia and New Zealand. Moreover, we could amend our own Constitution, which Canada, in those days, could not. We had our own High Commissioner in London, and, if we had been rich enough and foolish enough, we could have set up our own diplomatic service. New Brunswick also is sociologically distinct: the only province with a French-speaking minority amounting to nearly a third of the total population, and a French-speaking community which is by no means just a carbon copy of Quebec's.

But the Accord recognizes in Quebec alone a distinct society with what might turn out to be very special and sweeping legal powers, not only in relation to language but also to a large number of other matters covered by sections 3 and 16, which I examine below.

(iii) Third, if sub-section (2) really gives the courts power to instruct the Legislature of Quebec so to exercise its powers as to preserve the principle of duality, this should look after the rights of the English-speaking minority. But if that minority appealed to them to do so, they might be faced with the other constitutional requirement, of sub-section (3): to interpret the Constitution "in a manner consistent with the recognition that Quebec constitutes within Canada a distinct society". They might hold that this overruled the obligation to preserve duality.

Monsieur Rémillard has already claimed that if the Supreme Court of Canada rules that unilingual signs are unconstitutional, the Quebec Legislature could make them constitutional by exercising its power to "promote" the "distinct identity" of Quebec.

In other words, the French-speaking minorities in the nine

provinces might find that the principle of duality enabled them to get rights which the Legislatures of at least some of the nine can now deny them (for example, the right to speak French in the debates of the Legislatures of British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Ontario, Nova Scotia, Prince Edward Island and Newfoundland) (or they might find that principle gave them nothing); but the English-speaking minority in Quebec might find that the principle of duality gave them nothing, and the principle of the distinct society gave the Legislature and Government of Quebec the power to take away such rights as they now have. The English-speaking minority might find that what was sauce for the French goose was not sauce for the English gander.

It is perhaps worth noting also that whereas the principle of duality speaks only of the powers of Parliament and the Legislatures, the principle of the distinct society speaks of the Legislature and Government of Quebec. It is possible that this might be held to confer certain powers on the executive Government of Quebec to promote the distinct identity of the distinct society by Orders-in-Council or other administrative means.

If the principle of duality is not to be sheer humbug, and if the autonomy of Parliament and the provincial Legislatures, and the rights of the linguistic minorities are to be preserved, let alone enhanced, these ambiguities and obscurities need to be cleared up. Parliament, the Legislatures, the minorities, and the public generally, need to know, as precisely as possible, what we're in for.

I want to put in a special plea for the English-speaking minority in Quebec, to which I once belonged. I suspect that

a good many people outside Quebec assume that this is wholly unnecessary, because the English-speaking minority in the province is only a handful, and a rich handful at that; well able to defend itself, and needing no protection from the Constitution.

This notion is mistaken.

Of course, rights are rights, whether of one person or a million. But they take on, perhaps, an additional practical importance if they involve a substantial number of people.

The English-speaking minority in Quebec numbers over 800,000. (Something depends on whether you measure it by mother tongue, or by the language usually spoken in the home.) This is more than the total population of Newfoundland, New Brunswick, Prince Edward Island or Saskatchewan. It is almost as large as the total population of Nova Scotia. It is larger than the combined French-speaking minorities of Ontario and New Brunswick.

And it is not made up of millionaires or tycoons. The overwhelming majority of its people are people of small, or very modest means.

The maxim, "De minimis non curat lex", has no application to these people. They are Canadians, as much as people in any other province or of any other language, and they are entitled to the same constitutional rights and the same constitutional protection as any other Canadians.

I feel equally strongly about the rights of the French-speaking minorities, and the constitutional protection and enhancement of those rights. Just over a month ago, I went out to Alberta to appear before the Privileges and Elections Committee of the Alberta Legislature to defend the right of Monsieur Piquette, M.L.A., to speak French in that Legislature. To put it mildly,

I was not very successful. But I tried, and I'd do it again, there or in any other province where it was necessary and feasible.

2. Section 16

Section 16 of the Accord enormously widens the scope of section, by providing that nothing in that section shall "affect section 25 or 27 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, section 35 of the Constitution Act, 1982, or class 24 of section 91 of the Constitution Act, 1867". This protects, the Charter guarantee of aboriginal rights, the multiculturalism provision of the Charter, and "Indians and lands reserved for the Indians". In other words, everything else in the Constitution, and in the Charter, is subject to the two new principles of interpretation in section : the principle of duality and the principle of the distinct society.

This is, to adapt a phrase of Sir Robert Borden's. perhaps the most extraordinary constitutional provision ever to have come to my attention.

It is worth while looking at what it might involve.

(i) First of all, everything in the Charter with the three exceptions noted. It could put in jeopardy, in Quebec, the fundamental freedoms (freedom of speech, thought, opinion, the press, peaceful assembly, association); democratic rights (the right to vote, to be a candidate; the right to periodical elections and annual sessions of the Legislature); mobility rights; legal rights (for example, the right not to be arbitrarily imprisoned, the right to habeas corpus, freedom from cruel and unusual punishment); equality rights (freedom from discrimination on the ground of race, national or ethnic origin, colour, religion,

sex, age or mental or physical disability; official language rights; the right to separate or denominational schools, minority language education rights. This provision might even extend the scope of section 1 of the Charter of Rights and Freedoms, which permits abridgement of the otherwise guaranteed rights and freedoms if the abridgement is "reasonable", "prescribed by law", and can be "demonstrably justified in a free and democratic society". Without the Accord, the courts might say that a specific action of the Legislature or Government of Quebec to promote the distinct identity of Quebec as a distinct society was not "reasonable" or "demonstrably justified in a free and democratic society". But with section 2, sub-section (3)

the Accord, bolstered by section 16, they might feel they had to decide otherwise.

A reincarnation of Monsieur Duplessis might use the new section 2, sub-section (3) of the Constitution Act, 1867, plus section 16 of the Accord, to play all sorts of games with the fundamental freedoms, or equality rights, or mobility rights. The courts would pretty certainly turn aside any assault on the right to vote or to be a candidate. But can we be even reasonably sure that they would feel able to do the same on some, or all, of the others? At the very least, this provision could give rise to a great deal of frivolous or vexatious, and expensive, litigation, and impose on the courts, already swamped by Charter cases, burdens grievous to be borne: an abuse of the judicial process.

The greater danger would come from the distinct society principle, and would, of course, hit only the people of Quebec, who, however, are all Canadians, and have the same claim to individual rights and freedoms, and the constitutional protection of those rights and freedoms, as the rest of us. They ought not

to be discriminated against, reduced to second-class citizens.

But the duality principle might take in people in the other provinces, notably in respect to equality rights, separate and denominational schools, minority language educational rights. Ingenious lawyers and politicians could keep the courts busy for years with schemes which in the absence of the Accord they would never dare to bring forward.

(ii) So much for the effect on the Charter. But there is also the effect on other parts of the Constitution, notably the powers of Parliament set out in sections 91, 92(10), 93, 94 and 95.

It is a formidable list. Presumably, the courts would give short shrift to any attempt to set up a separate Quebec army, or banking system, or customs tariff, or weights and measures on the plea that these were necessary to the "distinct society". But what about marriage and divorce? Broadcasting? Copyright? Patents? Telephones? Railways? Interprovincial and International highway transport? Atomic energy? Naturalization and citizenship? Parliament's paramount power over agriculture? Unemployment insurance? Remedial Orders and Remedial Acts under section 93 of the Constitution Act, 1867

What about the criminal law? The Padlock Law was struck down by the Supreme Court of Canada on the ground that it invaded the exclusive federal field of criminal law. But section 16 of the Accord might wipe that out.

It may be argued that no Quebec Government would be so foolish or so nasty as to raise such matters. But constitutional provisions ought not to be based on any assumption that Governments and Legislatures can be trusted never to be foolish or nasty. It is precisely because they cannot be that we have Constitutions,

and Charters of Rights and Freedoms.

3. Immigration

A third main feature of the Accord is the provisions on Immigration: section 3 (which adds to the Constitution Act, 1867, sections 95A-95E), and a special provision for incorporating into the Constitution, under section 3, the principles of the Cullen-Couture Agreement on immigration to Quebec.

(a) A new agreement embodying these principles will cover "the selection abroad and in Canada of independent immigrants, visitors for medical treatment, students and temporary workers, the selection of refugees abroad and economic criteria for family reunification and assisted relatives". The federal authorities will "withdraw services (except citizenship services) for the reception and integration (including linguistic and cultural) of all foreign nationals wishing to settle in Quebec where services are to be provided by Quebec, with such withdrawal to be accompanied by reasonable compensation". (The compensation would, of course, be paid by Canada to Quebec, and its amount, in case of dispute as to what was reasonable, would presumably be settled by the courts).

This covers a great deal of ground. If it is to be made part of the Constitution, it needs very careful scrutiny by people familiar with immigration law. This is the more necessary because similar agreements are to be open to every province.

(b) There may be solid reasons, and in my opinion there are, for giving Quebec special powers in this matter, though if they are to become part of the Constitution they may need a fresh look. But it does not follow that the same powers should be given to

all provinces. If they are, it might produce, under the proposed sections 95A-95E, such a fragmentation of the power over immigration (and perhaps aliens) as would shrink Parliament's power in the matter to very small proportions.

(c) For an agreement with a province that is proclaimed after approval by Parliament and the provincial Legislature is to override, pro tanto, section 91, head 25 (naturalization and aliens) of the Constitution Act, 1867, and the paramountcy of national legislation under section 95.

This is qualified by a provision (sub-section (2) of the proposed section 95B) that preserves Parliament's power to set, by Act of Parliament, "national standards and objectives relating to immigration or aliens, including any provision that establishes general classes of immigrants or relates to levels of immigration for Canada or that prescribes classes of individuals who are inadmissible to Canada".

(d) The "national standards" are to apply to aliens as well as immigrants, but the agreement with any province may give the province power over "the temporary admission of aliens". How much does this leave of Parliament's present exclusive power over naturalization and aliens?

(e) An amendment to an agreement that has secured force of law may be made by proclamation after approval by Parliament and the provincial Legislature concerned, or "in such other manner as is set out in the agreement". What does this mean? By a federal Order-in-Council? By a provincial Order-in-Council? by both federal and provincial Orders-in-Council? Or what? Why is this alternative method of amendment, which excludes Parliament and the Legislature, inserted, and what does it mean?

(f) The new section 95E appears to add a condition to the general amending formula (and so to require approval by all the provincial Legislatures) in relation to any amendment to the new provisions on immigration and aliens. The seven-province formula would apply, but only if the Legislatures of all the provinces that have agreements approve. What if only six provinces have agreements?

(g) The new agreement with Quebec, written into the Constitution, would "guarantee that Quebec will receive a number of immigrants, including refugees, within the annual total established by the federal government for all of Canada proportionate to its share of the population of Canada, with the right to exceed that figure by five per cent for demographic reasons".

Quebec's proportion of the total population is in the neighbourhood of 25 per cent. Suppose the federal Government sets the total immigration for a given year at 100,000. This means Quebec is guaranteed at least 25,000 immigrants, or 30,000 if it chooses. How can anyone guarantee that 25,000 or 30,000 will land at a Quebec port of entry, or that if they do land there they will stay (especially as the proposed section 95B, sub-section (3), expressly provides mobility rights shall apply)?

Suppose that only 18,000 immigrants come to Quebec (this being, I understand, the average number who have actually come to the province over a number of years). Would there be an attempt to argue that the total must be adjusted downwards so that 18,000 is 30 per cent; that is, that the national total must be cut from 100,000 to 60,000, and the quota for the rest of the country from 70,000 to 42,000?

4. The Spending Power

A fourth major feature of the Accord is the provision

on the federal spending power, shared-cost programmes.

(a) For any future shared-cost programmes in areas of exclusive provincial jurisdiction, provinces can choose as at present, not to participate. At present, if they choose not to participate, they get money from the federal treasury, or equivalent tax points, but only if they conform to certain standards set by Act of the Parliament of Canada. Under the Accord, section 7, if the provinces choose not to participate in a programme "established by the Government of Canada" not, as in the section on immigration and aliens, an "Act of the Parliament of Canada that sets national standards and objectives") they get "reasonable compensation" if they carry on a "program or initiative that is compatible with the national objectives".

What is meant by "initiatives"? What is meant by "compatible"? What is meant by "the national objectives"?

Who sets the "national objectives"? The Government of Canada. "Compatible with objectives" set by the executive Government is not at all the same thing as "not repugnant to any provision of an Act of the Parliament of Canada that sets national standards and objectives" (the new section 95B (2)). The "national objectives" of section 7 would be set by a pronouncement of the Government: A white Paper, a speech by the Prime Minister or the Minister most directly concerned; and the courts might rule that the provincial programme or "initiative" (whatever that means) was eligible for compensation if it did not actually fly in the face of the Government pronouncement. If, for example, the federal Government, in a flourish of rhetorical trumpets, announced a national day-care programme, the courts might rule that a handful of provincial pilot-projects was "compatible with the national

objectives". Or there might be a provincial programme that was not universally available, or that involved extra billing, and the courts might say: "Well, it's day-care, and it doesn't contradict the White Paper or the Prime Minister's speech"; and Parliament would have to pony up. Parliament would, again, be subordinated to the courts, and provinces might be able to raid the federal treasury for support of mere tokenism.

5. Compensation for Opting Out

A fifth major feature of the Accord is found in section 9, in the new section 40 of the Constitution Act, 1982. This provides for "reasonable compensation" to any province which opts out of a constitutional amendment which would transfer a provincial power to the Parliament of Canada.

At present, compensation is payable only if the amendment relates to "education or other cultural matters" (though "cultural" is capable of a pretty wide interpretation).

Given the existing section 40, it is hard to see why, if compensation is to be payable where there is a transfer relating to education and culture, it should not be payable where there is any transfer. If one province shifts a power, and with it the expenditure involved in the exercise of that power, to Parliament, and another does not, the province which shifts saves money, the province which does not shift does not save money. Why should the province which hangs on to the power, and has to spend the money that involves, not get compensation for what it still has to spend? It looks like simple fairness.

And the courts could not play fast and loose with the amount of compensation, because they would simply have to look

at what the opting out province was actually spending for the purpose involved.

There does not seem to be any solid reason for not extending the principle of compensation from education and culture to the whole field of transfer of powers.

The practical importance is not likely to be very great. Only the smaller and poorer provinces are likely to want to transfer powers. Ontario and Quebec will not. Any amendment transferring powers would need the consent of seven provincial Legislatures, representing at least half the population of the ten provinces. So Ontario and Quebec could block it.

6. The Senate

A sixth feature of the Accord is the provisions affecting the Senate.

(a) At present, any constitutional amendment relating to the method of selecting Senators, the powers of the Senate, the number of Senators from each province, and the residence qualifications of Senators, falls under the seven-province amending formula.

Section 9 of the Accord brings them all under the unanimous consent formula.

The chances of any amendment being adopted even under the seven-province formula are virtually nil. Ontario and Quebec will never accept any reduction in the number of Senators from either province; nor will the Atlantic provinces any reduction in their quotas. The House of Commons will never accept any change that gives the Senate more real power; the reformers will never accept any change that does not.

Under the unanimous consent formula, the chances of change are microscopic. The provinces are, by the new section 50, sub-

section (2) (a), guaranteed a perpetual right to propose such changes, but this is "vacant chaff, well-meant for grain"; perhaps not even well-meant. Mr. Getty has been sold a pup.

There are, of course, various changes which could be made by ordinary legislation, or even by the Senate itself. The Lamontagne sub-committee of the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs recommended them in 1980. But apart from those, the only Senate reform we have the remotest chance of getting within the lifetime of any person now living is contained in section 2 of the Accord, the new section 25 of the Constitution Act, 1867.

This is supposed to be a temporary or interim provision, to serve only till the glorious day when a totally new Senate emerges from discussion in the Conference of First Ministers, and approval by Parliament and all the provincial Legislatures makes all things senatorial new. But this is the stuff that dreams are made of.

(b) It becomes important, therefore, to see just what the new section 25 of the Constitution Act, 1867, says, and what flows from it.

It says that henceforth, when a vacancy occurs in the Senate, the Government of the province concerned "may" submit to the "Queen's Privy Council for Canada" (an odd phrase that, on which I shall comment later) "the names of persons who may be summoned to the Senate"; and "until" the glorious day of total Senate reform dawns, the vacancy "shall" be filled by a person chosen from the provincial list and "acceptable to the Queen's Privy Council for Canada".

What happens if a province submits no names?

This is, I think, a purely academic question. Can anyone imagine a provincial Government refusing this delicious piece of patronage, and fail-safe patronage at that, since the Premier can always tell any person on the list who fails to get appointed that it is all the fault of those blankety-blank people at Ottawa?

As Senators die, reach the age limit, resign, or are appointed to other positions, the Senate will suffer a sea-change. Not immediately, but over the years, we shall see first a Senate with a majority of members picked by the provincial Governments, and at length a Senate all of whose members will have been picked by the provincial Governments. True, the federal Government will have had a veto on the nominees, which should enable it to knock out hatchet-men (hatchet-women) and duds. But the members will feel beholden rather to the provincial Government than to the federal.

The transformed Senate will have all the legal powers of the present Senate, notably the power to reject, absolutely, any bill whatsoever. But it will have a political clout the present Senate cannot even dream of. Its members will take seriously their job of representing provincial and regional interests, and if that makes trouble for the federal Government, or annoys the House of Commons, what of it? Isn't it time the West and the Atlantic provinces should be able to block the overwhelming power of central Canada, with its perpetual majority in the House of Commons? The Western plus Atlantic Senators would have only a small majority; only in cases of real gravity or extraordinary urgency could they frustrate the will of the elected House. And there would be a Senate far more representative of

the varying shades of opinion in the country, and far less likely to be dominated by an overwhelming majority of one party.

But there would be, in the long run, a shift of power from the elected House of Commons to the appointed Senate. The House of Commons, whose approval is needed to bring the Accord into effect, may not be altogether happy with that.

7. The Supreme Court of Canada

Section 6 of the Accord amends section 101 of the Constitution Act, 1867, by adding five new provisions, 101A - 101E.

(a) The Constitution Act, 1982, section 42 (1) (d), was far from clear. How much of the formerly plenary power of Parliament over the Supreme Court did it leave intact? How much did it transfer to the Constitution, changeable only under the seven-province formula? The provisions of section 6 of the Accord, for once plain and unambiguous, clear this up: an important gain.

(b) The jurisdiction of the Court remains unaltered. This is another important point, and a good one.

(c) The size of the Court is left untouched, at nine justices. So is the requirement that at least three must come from the Quebec bar or judiciary.

(d) The method of appointing the justices is drastically changed. This is most certainly an important point. Whether the change is for the better is, to say the least, doubtful.

(i) The federal Government, under the new section 101C (2), can appoint the Chief Justice, from among the members of the Court, without reference to the provinces.

(ii) A Chief Justice from outside the Court, and all other justices, the federal Government "shall" appoint from lists submitted by the provincial Governments (new section 101C (2)).

(iii) When the federal Government is appointing a justice from Quebec, it must appoint someone from the list submitted by the Government of Quebec (new section 101C (3)).

(iv) When the federal Government is appointing a justice from any other province it must appoint a person from the list submitted by the Government of that province (new section 101C (4)).

(v) The provincial Governments "may" (not "shall") submit names for appointment (new section 101C (1)).

(vi) Anyone who is appointed must be "acceptable to the Queen's Privy Council for Canada" (new section 101C (2)).

(e) A provincial Government could refuse to submit names. This is, of course, highly unlikely, partly because, as with appointments to the Senate, it would be a delicious bit of fail-safe patronage, and partly because a separatist Government, Quebec or other, could submit names that, if accepted by the Queen's Privy Council for Canada, would make for great difficulties in the functioning of the Court, especially in constitutional or Charter cases.

(f) What happens if the Queen's Privy Council for Canada refuses to appoint anyone from the provincial Government's list ? Does the place remain vacant? There appears to be no provision for a deadlock, as there was in the abortive Victoria Charter of 1971. Your Committee may think it worth while to inquire into this matter.

(g) There is no provision for appointment of a justice from the Territories. Your Committee may think it worth while to inquire into this matter also.

8. Changes in the amending formulas

Under section 9 of the Accord, the whole of section 42 of the Constitution Act, 1982, which put certain amendments

under the seven-province formula, disappears. The whole lot are brought under the unanimity rule.

The chief effect of this is to give every province an absolute veto over any proposal for Senate reform which involves a constitutional amendment: over the extension of existing provinces into the Territories; and over the creation of new provinces.

Only the four Western provinces are likely to object to a veto over any extension into the Territories. But the seven-province formula would probably have blocked that anyway.

The single-province veto on Senate reform I have already dealt with.

The Constitution Act, 1982, had already made it much harder for the Territories to become provinces. Before 1982, a simple Act of the Parliament of Canada would have sufficed. The Act of 1982 brought the matter under the seven-province rule. Now it comes under the unanimity rule.

Giving every province a veto seems to be adding an extra obstacle for which it is not easy to see any solid reason.

Surely Quebec cannot have insisted that this was an indispensable condition for its acceptance of the Accord?

What other province can have insisted on it?

Why should the federal Government have insisted?

This provision of the Accord seems just a gratuitous slap in the face for the Yukon and the Northwest Territories, and delivered by a body in which they were not represented and which, as far as I know, gave them no chance to be heard.

Your Committee may think it worth while to inquire into this matter also.

9. Putting the First Ministers' Conferences into the Constitution

At first blush, this does not seem to be of much practical importance. The Conferences are there. They are not going to go away. They are given no formal new powers. They are firmly entrenched in practice. It putting them into the written Constitution really going to do anything more than give them a certain extra cachet? Including in their agenda, till the questions are settled to everyone's satisfaction, Senate reform and fisheries ensures that Mr. Getty and his supporters, and Mr. Peckford and his, and their respective successors, have a guaranteed annual opportunity to talk about these subjects, and to try to persuade their colleagues to agree unanimously to Triple E or some other favourite scheme; or to try to persuade the Prime Minister of Canada and six other Premiers to change the jurisdiction over fisheries. But they can do that anyway, day in and day out, year in and year out, Conference or no Conference.

At first, therefore, I felt inclined to say that this provision of the Accord was not much more than surplus verbiage. As a John A. MacDonald Conservative, I was not much enamoured of it. But the principle of these Conferences had long since been accepted.

Subsequent events have led me to wonder whether I was too innocent. I have heard too many statements, from too many quarters, high and low, suggesting that a constitutional agreement by a First Ministers' Conference is now, by convention, though not by law, the final word, as unchangeable as the law of the Medes and Persians.

Acceptance of such a convention would reduce Parliament and the provincial Legislatures, in relation to constitutional amendments, to not much more than echoes. It would be subversive

of parliamentary government. It would establish a new supreme, sovereign, omniscient, inerrant, infallible power, before which the function of Parliament and the Legislatures would be simply to say: "Roma locuta est. The First Ministers have spoken. Let all the earth keep silence before them:"

10. The aboriginal peoples

Apart from excepting from the operation of the duality principle and the distinct society principle, the Accord has nothing for the aboriginal peoples. To secure the insertion of any substantive provisions would almost certainly have been impossible, especially so soon after the failure of the very recent Conference on this subject. But it seems a pity that the matter could not at least have been added to Senate reform and fisheries as a subject for future First Ministers' Conferences. It would have had at least symbolic importance.

11. Drafting points

I venture to draw the Committee's attention to two matters of drafting which might, it seems to me, give rise to difficulties.

(a) The new section 25 (1) of the Constitution Act, 1867, says that when a vacancy occurs in the Senate, the new Senator shall be chosen from a list submitted by the province concerned.

But there are two Senators who are not from any province: one from the Yukon, one from the Northwest Territories. Both are, of course, appointed by the federal Government.

But, under the Accord, what happens if either of these seats falls vacant? There is no province to submit a list. But when "a vacancy" occurs, it must be filled by someone from a list submitted by a province.

Should there not be some proviso to cover the territorial

seats, if only to say that for those seats the present law shall hold?

(b) In the case of the Senate, the provincial lists are to be submitted to "the Queen's Privy Council for Canada", and in the case of both the Senate and the Supreme Court of Canada, the appointment takes place only if the nominee is "acceptable to the Queen's Privy Council for Canada".

Presumably, in both cases, this is intended to mean the Government of Canada. But, if so, should it not be "the Governor-General-in-Council"?

The actual wording seems to give the Queen's Privy Council for Canada a status, and functions, not hitherto contemplated in any part of the Constitution.

The Constitution Act, 1867, says (section ii) that "There shall be a Council to aid and advise in the Government of Canada, to be styled the Queen's Privy Council for Canada".

Section 13 of the same Act says: "The provisions of this Act referring to the Governor General in Council shall be construed as referring to the Governor General acting by and with the Advice of the Queen's Privy Council for Canada".

Section 48 of the Constitution Act, 1982, says: "The Queen's Privy Council for Canada shall advise the Governor General to issue a proclamation under this Part forthwith on the adoption of the resolutions required for an amendment made by proclamation under this Part".

In all of these provisions, the function of the Privy Council is simply to advise. But in the Accord, it is, in effect, given a power to decide: to decide whether a particular provincial nominee is acceptable to it, the Privy Council.

Might this be construed to mean that the whole Privy Council (which, as far as I can discover, has never met), well over two hundred persons, must be summoned to decide, by majority vote, whether a particular nominee should or should not be appointed? What if some eccentric Privy Councillor takes the matter to the courts?

It may be argued that the Privy Council would still have only the power to advise. But the Accord says distinctly that the nominee must be acceptable to the Privy Council, and that only such nominees shall be appointed. If the Privy Council says no, then the appointment cannot take place.

It may also be argued that the Privy Council means a quorum of that body. Till 1878, the Royal Instructions to the Governor-General provided for a legal quorum of four members. In 1878 that disappeared. As far as I know, it has never been replaced.

The phrase "Governor General in Council" is well established, precise, unambiguous. Why was it not used here?

Incidentally, the new section 25 of the Constitution Act, 1867, would presumably restore the old practice of Senate appointments by Order-in-Council, which, in 1976 was changed to appointment by Instrument of Advice, by the Prime Minister alone.

12. General observations

Finally, it seems to me clear that the Accord substantially transforms our Constitution.

It would produce a massive shift of power from Parliament and the Legislatures to the courts; a very considerable shift from the federal Government and Parliament to the Governments and Legislatures of the provinces, especially Quebec; in the long run an appreciable shift from the House of Commons to the

Senate. It might easily produce also, in practice, a massive shift from Parliament and the provincial Legislatures to the First Ministers' Conference, now given a new status, a new legitimacy.

Canada is already probably the most decentralized federation in the world. The Accord would make it more decentralized still. Canada has already an extraordinarily rigid Constitution. The Accord would make it more rigid still.

Is this what the people of Canada really want? Is this what they really need?

Your Committee, in examining this document, and, presumably making recommendations in respect to it, is charged with a task of fundamental importance not for this generation only but for generations to come. For, if Parliament and the provincial Legislatures make an unwise decision now, it will be a labour of Sisyphus to undo it.

APPENDICE "ACCO-1"

4. L'ACCORD CONSTITUTIONNEL/LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION

Passons maintenant aux divers éléments de l'Accord.

Le Québec, société distincte

On s'est demandé pourquoi il fallait reconnaître le caractère distinct de la société québécoise dans la Constitution.

La Loi constitutionnelle de 1982 constituait, en grande partie, un énoncé des caractéristiques fondamentales du Canada, y compris l'affirmation des libertés et droits fondamentaux que nous partageons tous, la reconnaissance des droits des autochtones et de notre patrimoine multiculturel et un engagement à l'égard de la diversité régionale du pays.

La Charte des droits et libertés traite essentiellement des droits individuels, quoique certains droits collectifs y soient aussi garantis, de même qu'ailleurs dans la Loi de 1982. Le Canada n'a jamais été un "melting pot" : nous avons une grande expérience du respect des droits individuels et collectifs, et c'est là une importante composante de notre identité. Et la reconnaissance constitutionnelle de droits individuels, en 1982, nous a permis de garantir à la fois un certain nombre de droits collectifs. L'oeuvre restait cependant inachevée.

La Constitution ne reconnaît nulle part, en effet, l'apport particulier du Québec à l'identité canadienne, l'importance de notre dualité linguistique et la présence de minorités francophones à l'extérieur du Québec et de la minorité anglophone au Québec.

Sans la reconnaissance de ces réalités fondamentales, comment peut-on expliquer, ou même comprendre, les dispositions linguistiques prévues dans la Charte et ailleurs dans la Constitution, ou encore, le régime de droit civil du Québec?

La question de la dualité linguistique du Canada et du caractère distinct de la société québécoise a occupé une place importante dans les initiatives constitutionnelles qui ont précédé et suivi le référendum québécois.

Il ne faudrait pas oublier, en effet, qu'à la Conférence des premiers ministres de septembre 1980, le Premier ministre Trudeau était prêt à reconnaître "le caractère distinct de la société québécoise avec sa majorité francophone" dans le préambule de la Constitution, et qu'on a rédigé un "meilleur avant-projet" à cette fin. La Conférence aboutit malheureusement à un échec et, en 1982, d'autres caractéristiques fondamentales du Canada furent formellement reconnues dans la Constitution, mais pas notre dualité linguistique et le caractère distinct de la société québécoise.

Les gouvernements ont maintenant décidé de réparer cet oubli et de reconnaître que l'existence de Canadiens francophones et de Canadiens anglophones, les uns et les autres présents dans toutes les parties du

pays, les premiers étant concentrés au Québec et les seconds à l'extérieur de cette province, constitue une caractéristique fondamentale du Canada. Ils ont aussi convenu de reconnaître que le Québec forme au sein du Canada une société distincte.

Il s'agit là d'une réalité toute simple que les Canadiens ont vécue tout au long de ces 120 années de confédération. L'article premier exprime cette réalité et corrige ainsi un oubli de 1981.

Il prévoit aussi que le Parlement et les législatures des provinces ont pour rôle de protéger la caractéristique fondamentale dont je viens de faire mention, et que la législature et le gouvernement du Québec ont pour mission de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec.

Précisons, d'une part, que la modification qu'il est proposé d'adopter ne change rien au partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux et, d'autre part, qu'elle ne prend pas le pas sur la Charte canadienne des droits et libertés, y compris les droits à l'égalité. De plus, l'article 16 de la Modification constitutionnelle de 1987 prévoit que l'article 2 ne porte pas atteinte aux dispositions de la Constitution relatives aux peuples autochtones ou au patrimoine multiculturel des Canadiens. Aucun droit existant n'a été subordonné à d'autres et personne n'a été relégué au second plan.

Le pouvoir de dépenser

Passons maintenant au pouvoir de dépenser du Parlement.

Comme vous le savez, le Parlement peut engager des dépenses au titre des programmes et activités qui ressortissent à sa compétence législative, mais aussi à des fins débordant ses attributions, y compris dans des domaines de compétence provinciale exclusive.

Si, au fil des ans, les Canadiens ont considérablement profité de l'exercice du pouvoir de dépenser du Parlement, les provinces ont affirmé que, lorsqu'il s'est exercé dans les secteurs ressortissant exclusivement de leurs compétences, il avait quelquefois chambardé leurs priorités et faussé leurs prévisions budgétaires.

Plus récemment, les gouvernements provinciaux ont affirmé que le problème s'était aggravé, suite aux décisions fédérales sur l'octroi de subventions conditionnelles et sur les niveaux de financement.

C'est pour cette raison que le Québec, et d'autres provinces, ont tenté d'établir des règles pour régir l'exercice du pouvoir de dépenser dans les secteurs de compétence provinciale exclusive.

Cette question ne date pas d'hier. Elle a fait l'objet de discussions constitutionnelles approfondies à deux reprises au cours des 20 dernières années, soit en 1968-1971 et en 1978-1979.

En ces deux occasions, le gouvernement fédéral était prêt à assujettir l'exercice du pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence provinciale exclusive à un mécanisme en vertu duquel aucun programme national n'aurait pu être établi sans l'appui d'au moins la majorité des provinces représentant au moins la moitié de la population.

Dans les deux cas, le gouvernement fédéral était disposé à fournir une compensation aux habitants d'une province non participante, sans exiger en retour de celle-ci qu'elle applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux. Et dans les deux cas, la proposition fédérale allait beaucoup plus loin que les modifications qui sont actuellement prévues à l'égard du pouvoir de dépenser.

La proposition sur laquelle les premiers ministres se sont entendus au lac Meech et le 3 juin assure, à mon sens, un meilleur équilibre entre les intérêts fédéraux et provinciaux que ne le faisaient les précédentes. Il n'existera aucun mécanisme d'approbation provinciale, certains gouvernements craignant d'enfermer ainsi dans des limites trop étroites le pouvoir du Parlement d'établir de nouveaux programmes nationaux. De plus, une compensation ne sera offerte qu'aux provinces qui mettent sur pied un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux. Enfin, la proposition ne s'applique qu'aux futurs programmes nationaux cofinancés.

Le texte que vous avez sous les yeux assure l'existence d'un processus harmonieux de négociation entre les deux ordres de gouvernement, processus qui devrait permettre de dégager un large consensus lors de

la création de nouveaux programmes nationaux mieux adaptés aux besoins des régions. Il "civilise" en quelque sorte le recours futur au pouvoir de dépenser, tout en reconnaissant qu'il est légitime pour le Parlement de rechercher le progrès socio-économique des Canadiens.

Le septième article de la Modification constitutionnelle de 1987, vise à ajouter l'article 106A à la Loi constitutionnelle de 1867. Il n'a pas pour effet de définir ou d'étendre le pouvoir de dépenser du Parlement.

L'article dispose plutôt que le gouvernement du Canada doit fournir une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit à l'échelle du pays dans un secteur de compétence provinciale exclusive, si cette province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

Les modifications qui sont proposées, je tiens à le préciser, ne donnent pas à entendre, loin de là, que les gouvernements vont forcément s'entendre, mais elles favorisent une entente en donnant plus de valeur pour les deux ordres de gouvernement, à la consultation et à la collaboration.

Soyons plus clairs. Ces modifications fournissent un moyen à la fois pratique et acceptable de favoriser une action commune des gouvernements dans un secteur très clairement défini, soit celui des programmes nationaux cofinancés qui pourront être établis à l'avenir dans des secteurs de compétence provinciale exclusive.

La formule de modification

La formule de modification est une des préoccupations traditionnelles du Québec.

Ai-je besoin de rappeler que la formule de modification a constitué l'un des principaux sujets de discussion entre 1960 et 1964, 1968 et 1971, ainsi qu'en 1975 et 1976, 1978 et 1979, 1980 et 1981. Cette question a donc été examinée sur toutes les coutures.

La formule de modification a pour objet, d'une part, de garantir la stabilité constitutionnelle en faisant en sorte que la loi fondamentale du pays soit plus difficile à modifier que les lois ordinaires et, d'autre part, d'assurer la protection des éléments constitutifs de la fédération.

En cherchant à assurer cette protection, Maîtriser l'avenir avait privilégié l'octroi d'un droit de veto au Québec pour toutes les grandes modifications constitutionnelles. Conscients, toutefois, qu'un droit de veto global avait peu de chances d'être accepté à la suite des événements de 1981, Maîtriser l'avenir prévoyait une solution de rechange. On demandait tout d'abord l'octroi d'une compensation obligatoire dans tous les cas où une province exerce son droit de ne pas adhérer à une modification transférant au Parlement une compétence législative provinciale, et non pas seulement lorsque les transferts portent sur l'éducation et la culture, comme le prescrit la Loi de 1982. Maîtriser l'avenir demandait en outre l'octroi d'un droit de veto sur les modifications concernant les institutions nationales et la création de nouvelles provinces.

Comme on s'y attendait, les provinces se sont montrées peu disposées à apporter des changements à la formule générale de modification. Les premiers ministres étaient toutefois d'accord pour qu'une province reçoive une compensation raisonnable lorsqu'elle exerce son droit de ne pas adhérer à une modification constitutionnelle transférant une compétence législative provinciale au Parlement.

Comme je l'ai déjà mentionné, le Québec voulait aussi s'assurer que l'on ne puisse adopter, sans son consentement, des modifications aux institutions nationales qui n'étaient pas déjà couvertes par la règle de l'unanimité prévue à l'article 41 de la Loi constitutionnelle de 1982 et où l'exercice du droit de retrait était impossible.

De crainte que l'octroi d'un droit de veto à une seule et unique province sur les questions visées par l'article 42 ne vienne contredire le principe de l'égalité des provinces, celles-ci décidèrent d'étendre à ces questions la règle de l'unanimité prévue à l'article 41. C'est ce que fait le neuvième article de la Modification constitutionnelle de 1987.

Dorénavant, une seule règle, celle de l'unanimité, s'appliquera à toutes ces questions, confirmant ainsi l'égalité fondamentale des provinces.

L'unanimité ne sera toutefois exigée qu'à l'égard de cette catégorie limitée de questions. Pour toutes les autres questions d'ordre général inscrites dans la Constitution, il suffira de l'approbation du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives des deux tiers des provinces dont la population représente au moins 50 pour 100 de la population.

À ceux qui s'opposent à cet article, je dirai que le fait que les premiers ministres soient parvenus à un accord unanime sur un programme constitutionnel complexe les 30 avril et 3 juin derniers prouve, d'une part, que la fédération a atteint un nouveau degré de maturité et, d'autre part, que l'unanimité n'est pas une camisole de force.

Prétendre le contraire revient à nier la réalité.

De plus, je tiens à souligner que d'adopter la règle de l'unanimité pour cette catégorie limitée de questions est loin d'avoir la portée de la formule Fulton-Favreau de 1964 ou de la proposition faite par le Premier ministre Trudeau le 31 mars 1976, qui exigeaient toutes deux le consentement unanime pour toutes les modifications majeures.

Enfin, quelques mots au sujet des territoires. Je n'ai pas le moindre doute qu'au moment propice pour leur accession au statut de province, l'accord de tous sera facilement obtenu. Il n'y a aucune raison, à mon avis, de remettre en cause le principe de l'égalité de toutes les provinces. La création de nouvelles provinces se répercutera sur l'application pratique de la formule de modification. Comme celle-ci est assujettie à la règle de l'unanimité, son fonctionnement ne devrait pas être modifié si nous qu'il y ait consentement unanime.

Dans l'intervalle, la dévolution de pouvoirs aux territoires se poursuivra, et le gouvernement fédéral travaillera de concert avec les gouvernements territoriaux sur des questions constitutionnelles.

Immigration

Le Québec porte aussi le plus grand intérêt à l'immigration, qui est un secteur de compétence législative conjointe où prime la compétence fédérale.

Son souci premier est de pouvoir compter sur une politique d'immigration qui compense la baisse rapide de son taux de natalité, assure le maintien d'une communauté francophone forte sur son territoire et lui garantit de pouvoir maintenir son poids démographique relatif à l'intérieur du Canada.

Les gouvernements fédéraux successifs ont tenté de répondre aux aspirations du Québec en négociant l'accord Lang-Cloutier en 1971, l'accord Andras-Bienvenu en 1975 et l'accord Cullen-Couture en 1978. Toujours en vigueur, ce dernier, qui porte sur la sélection des immigrants à l'étranger, fonctionne à la satisfaction de tous.

De plus, on a signé avec six autres provinces des accords adaptés à leurs situations particulières.

Le Québec et les autres provinces sont satisfaits, dans l'ensemble, des accords administratifs qu'ils ont conclus avec le gouvernement fédéral. Ils cherchent toutefois le moyen de les insérer dans la Constitution pour éviter qu'ils ne puissent être unilatéralement violés par une loi fédérale.

En résumé, les dispositions de l'Accord concernant l'immigration sont fondées sur les ententes déjà conclues et sur la longue expérience acquise dans ce secteur de compétence partagée. Cet intérêt pour l'immigration n'est donc pas nouveau.

Le troisième article de la Modification constitutionnelle de 1987 a pour effet d'ajouter les paragraphes 95A à 95E à la Loi constitutionnelle de 1867.

Le paragraphe 95A engage le Canada à négocier un accord relatif à l'immigration avec toute province qui en fait la demande. Tout accord ainsi conclu peut être protégé par la Constitution en vertu des dispositions énoncées aux articles 95B et 95C et ne peut alors être unilatéralement modifié par aucune des parties.

Permettez-moi de rappeler que, dans l'Accord du 3 juin 1987, le gouvernement du Canada s'est

expressément engagé à négocier en premier lieu avec le Québec une entente sur l'immigration. Dès qu'une telle entente sera conclue, elle sera débattue au Parlement.

Le paragraphe 95B(2) de la Modification constitutionnelle prévoit que le gouvernement fédéral continuera de fixer les normes et les objectifs de la politique nationale d'immigration, grâce principalement à la capacité qu'il conserve d'établir les catégories d'immigrants et les critères d'admission.

De même, le gouvernement fédéral garde la responsabilité de fixer les niveaux généraux d'immigration, et de déterminer les catégories de personnes inadmissibles au Canada, tout en étant chargé de la réunification des familles.

En d'autres mots, il n'y a absolument aucun fondement aux déclarations alarmistes selon lesquelles la réunification des familles, l'admission des réfugiés ou les droits reconnus des immigrants reçus ou des citoyens, y compris la liberté de circulation et d'établissement prévue dans la Charte des droits et libertés, seront touchés par ces propositions. Cela est une question de fait; ce n'est pas une question d'opinion.

La Cour suprême du Canada

La cinquième demande du Québec concerne la Cour suprême du Canada.

Ce tribunal assume l'importante responsabilité de faire respecter et d'interpréter la Constitution et de trancher les différends qui opposent les deux ordres de gouvernement. Elle a aussi un rôle fondamental à jouer dans l'application de la Charte canadienne des droits et libertés.

La Cour suprême est donc une institution nationale de première importance dont l'existence devrait être reconnue explicitement dans la Constitution. De plus, comme elle représente un élément vital de la fédération, ses membres devraient être nommés selon un système conforme à l'esprit du fédéralisme.

Le Québec, en particulier, porte un intérêt spécial à la composition de la Cour suprême. Le Québec est, en effet, la seule province à être régie par un système de droit civil plutôt que par la common law qui s'applique partout ailleurs au pays. Aussi, depuis la création de cette cour en 1875, la loi fédérale prévoit que le tiers des juges doit représenter la tradition du droit civil.

Depuis vingt ans, d'importants pourparlers se poursuivent sur la participation des provinces au processus de nomination à la Cour suprême et sur le maintien d'une proportion garantie de juges représentant la tradition du droit civil du Québec.

La Charte de Victoria de 1971 contenait à cet effet des dispositions dont il fut abondamment question au cours des pourparlers de 1975-1976 et qui ont donné lieu à la rédaction d'un "meilleur avant-projet" en 1978-1979 et d'un autre en 1980.

Au cours de ces pourparlers, le gouvernement fédéral est toujours demeuré disposé à envisager la possibilité d'associer les provinces au processus de nomination à la Cour et à protéger la proportion des juges venant du Québec.

Malgré ces longs pourparlers, et les renvois dans la formule de modification aux procédures applicables aux modifications constitutionnelles touchant la Cour suprême, la Constitution ne comprend à ce jour qu'une seule disposition ayant trait à ce tribunal, soit l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui prévoit simplement que le Parlement peut adopter des mesures visant "la constitution, le maintien et l'organisation d'une cour générale d'appel pour le Canada".

Le sixième article de l'Accord aura pour effet d'ajouter les articles 101A à 101E à la Loi constitutionnelle de 1867. Ces articles ont pour objet d'inscrire la Cour suprême dans la Constitution et prévoient qu'au moins trois des neuf juges de la Cour proviendront du barreau québécois.

L'article 101C prévoit un processus de nomination à la Cour suprême en vertu duquel le gouvernement fédéral choisirait une personne qui lui agréée parmi celles que lui auront proposées les provinces.

Toutefois, seul le Québec peut proposer des noms à l'égard des trois nominations représentant le droit civil. En revanche, les autres provinces sont les seules à pouvoir proposer des personnes aux postes qui représentent la tradition de la common law.

Ce système mixte de nomination est, à mon avis, conforme à l'esprit du fédéralisme, la Cour suprême devant trancher les conflits entre les deux ordres de gouvernement et entre les gouvernements et les particuliers.

Les deux ordres de gouvernement sont, bien entendu, conscients de la nécessité de ne nommer au plus haut tribunal du pays que des membres éminents du monde juridique. Le public ne pourra rester indifférent à la collaboration intergouvernementale qui s'exercera au sujet de ces nominations, la Cour suprême étant appelée à se prononcer sur des affaires mettant en cause la Charte canadienne des droits et libertés.

La deuxième ronde

Pourquoi prévoit-on la tenue d'une deuxième ronde de discussions constitutionnelles?

Témoignant de leur désir que le Québec participe à nouveau activement et pleinement à l'évolution constitutionnelle du Canada, les premiers ministres ont unanimement convenu, à Edmonton en 1986, que la réalisation de cet objectif, sur la base des conditions posées par le Québec, constituait "leur première priorité constitutionnelle".

Plusieurs autres questions constitutionnelles, comme la réforme du Sénat ainsi que les rôles et responsabilités en matière de pêches, intéressent tout particulièrement certaines provinces. Celles-ci ont accepté qu'on en reporte l'étude après la ronde de négociations sur le Québec.

Cette ronde étant terminée, il est maintenant possible d'en amorcer une deuxième en vue d'examiner les questions qui intéressent d'autres provinces.

Mais permettez-moi d'apporter une précision. Le gouvernement fédéral aura, lui aussi, son propre ordre du jour pour cette seconde ronde. Et les audiences que vous entamez aujourd'hui seront fort utiles pour cerner les questions que la population canadienne souhaite voir abordées par le gouvernement fédéral lors de cette deuxième ronde, en vue de protéger et de renforcer la fédération.

Pour réaliser l'objectif du renouveau constitutionnel, une nouvelle partie VI de la Loi constitutionnelle de 1982 prescrit la convocation, par le Premier ministre, d'une conférence constitutionnelle des premiers ministres au moins une fois par année, à compter de 1988. Les points inscrits à l'ordre du jour comprendront la réforme du Sénat, les pêches et toute autre question dont on pourra convenir.

L'expression "deuxième ronde" est utilisée en fait pour désigner l'étape des discussions constitutionnelles qui auront lieu après la proclamation de la Modification constitutionnelle de 1987. Cela ne signifie pas que toutes les autres questions constitutionnelles doivent être abordées dans un plan de modification d'ensemble. Ce serait là le meilleur moyen de saborder l'entreprise.

Le présent exercice, grâce à sa portée limitée, a permis de voir qu'il était sage de fixer des objectifs de réforme constitutionnelle précis et d'éviter tout rapport paralysant avec d'autres questions. Je suppose que la même dynamique sera tout aussi efficace dans le futur. Aussi devrions-nous peut-être parler des prochaines rondes, où nous passeront aux modifications précises à chaque fois que nous aurons recueilli le degré de consensus nécessaire.

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse au sujet de la réforme constitutionnelle touchant les autochtones. Le Premier ministre a déclaré qu'il n'hésitera pas à convoquer une autre conférence des premiers ministres lorsque, à son avis, le ralliement des opinions sera assez marqué. Le gouvernement examinera de près la meilleure façon de tirer des leçons du processus fructueux du lac Meech et de les appliquer aux négociations en cours sur l'autonomie gouvernementale des autochtones.

À mon avis, deux observations préliminaires peuvent être faites. Tout d'abord, pour obtenir l'appui nécessaire à une modification, les propositions de changement doivent être suffisamment réalistes et représenter un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts particuliers et, d'autre part, les préoccupations générales des provinces et l'intérêt national. En second lieu, une fois qu'une proposition de ce genre a été déposée sur la table, toutes les

parties en cause doivent s'employer à canaliser la volonté politique nécessaire et à établir un échéancier des discussions qui soit propre à conserver l'élan initial et à accroître les chances de succès du processus.

Réforme du Sénat

La réforme du Sénat, qui intéresse tout particulièrement l'Alberta, figurera à l'ordre du jour de la prochaine ronde de discussions. Pour faire preuve de sa bonne foi, et jusqu'à ce qu'une réforme en profondeur du Sénat soit réalisée, le gouvernement fédéral a convenu de nommer à compter d'aujourd'hui des sénateurs qu'il jugera acceptables et dont les noms auront été proposés par les provinces.

En conséquence, conformément à la deuxième disposition de la Modification constitutionnelle de 1987, un nouvel article 25 s'ajoutera à la Loi constitutionnelle de 1867 concernant les nominations au Sénat.

Coopération intergouvernementale

Enfin, permettez-moi d'attirer votre attention sur une autre disposition de la Modification constitutionnelle de 1987 qui résume notre approche concernant la coopération intergouvernementale. Conformément à la huitième disposition de la Modification de 1987, s'ajoute à la Loi constitutionnelle de 1867 une nouvelle partie XII en vertu de laquelle le Premier ministre doit convoquer une conférence annuelle des premiers ministres sur l'économie et sur toute autre question appropriée. Cette partie inclut dans notre Constitution l'essentiel du Protocole d'entente de Regina sur les rencontres annuelles, que tous les premiers ministres ont ratifié en février 1985 et qui est d'ailleurs le prolongement de la vision du fédéralisme qu'a exprimée le Premier ministre dans son allocution prononcée à Sept-Îles.

Voilà qui favorisera une coordination et une coopération plus fructueuses entre les gouvernements composant la fédération et leur permettra de mieux servir les intérêts de tous les Canadiens.

APPENDICE "ACCO-2"

Gérald-A. BEAUDOIN, O.C., C.R., M.S.R.C., B.A., M.A., LL.L., D.E.S.
Faculté de droit, Université d'Ottawa

BIOGRAPHIE SUCCINCTE

Né à Montréal le 15 avril 1929. Études primaires, secondaires (chez les Jésuites) à Montréal et universitaires à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. B.A. (summa cum laude) 1950, LL.L. (magna cum laude) 1953, M.A. 1954. Prix du doyen, 1953. Membre du Barreau du Québec et du Barreau canadien depuis 1954. Études post-graduées à la Faculté de droit de l'Université de Toronto. Boursier Carnegie 1954-55. D.E.S. (cum laude) 1958, Université d'Ottawa. Domicilié à Hull depuis 1956.

A pratiqué le droit à Montréal avec Me Paul Gérin-Lajoie C.R. en 1955-56 et a préparé des mémoires pour la Commission Tremblay. Conseiller juridique au ministère fédéral de la Justice 1956-65. Conseiller parlementaire adjoint de la Chambre des Communes du Canada 1965-69. Conseiller de la Reine depuis 1969. Professeur titulaire à la Faculté de Droit, Université d'Ottawa depuis 1969; doyen, 1969-79. Directeur associé du Centre des droits de la personne de l'Université d'Ottawa, 1981-1986 et Directeur à partir de juillet 1986.

Auteur des ouvrages: "Essais sur la Constitution", Université d'Ottawa, 1979, et "Le partage des pouvoirs", Université d'Ottawa, 1980, deuxième édition, 1982, troisième édition, 1983. Auteur d'ouvrages collectifs sur la Constitution, écrits en collaboration, dont "Mécanisme pour une nouvelle Constitution" 1981 et "Les quotidiens et la loi" 1981, la "Charte canadienne des droits et libertés", 1983. Auteur d'une soixantaine d'articles publiés dans les revues juridiques canadiennes et étrangères. Co-éditeur avec Walter S. TARNOPOLSKY de deux ouvrages collectifs (15 auteurs): Charte canadienne des droits et libertés, 1982; Canadian Charter of Rights and Freedoms. Commentary, 1982. Co-éditeur avec Daniel Turp d'un ouvrage collectif sur les droits fondamentaux: Perspectives canadiennes et européennes des droits de la personne, 1986, 722 pages. Editeur: La Cour suprême du Canada - Actes de la Conférence d'octobre 1985, Blais, 1986, 436 pages.

Membre de la Société Royale du Canada (Académie des lettres et sciences humaines) 1977. Membre de la Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne, 1977-79, qui a publié trois rapports. Officier de l'Ordre du Canada, 1980. Vice-président pour le Canada de l'Institut international de droit d'expression française depuis 1973 (I.D.E.F.). Président des doyens des Facultés de Droit du Québec 1975-76. Président de la Section de Droit constitutionnel de l'Association du Barreau canadien 1971-73 et 1986-87. A plaidé en Cour suprême du Canada dans des causes constitutionnelles pour divers gouvernements. A donné plusieurs conférences sur la Constitution au Canada, aux États-Unis, en Amérique du Sud, en Europe, en Afrique et en Australie. A été délégué à plusieurs reprises par le Canada et le Québec dans les congrès internationaux. Membre de l'Académie canadienne-française, 1983. Membre de l'Académie internationale de droit comparé, 1984. Membre titulaire, 1987. Prix de l'Acfas en sciences humaines 1987.

Les Accords du lac Meech et d'OttawaUne étude juridique

par le

Professeur Gérard-A. Beaudoin O.C. C.R.

Introduction

Le 3 juin 1987, à l'aube, après 19 heures 30 de négociation ferme, les «onze» se sont entendus sur la version juridique de l'entente du lac Meech du 30 avril 1987. Les fonctionnaires avaient préparé ce document entre le 30 avril et le 2 juin.

Il y a entre les Accords du lac Meech et ceux d'Ottawa plus qu'une différence entre une entente de principe et un document en forme juridique. Plusieurs clauses de sauvegarde ont été apportées, dont deux aux deux rubriques les plus controversées: la Société distincte et le pouvoir fédéral de dépenser, une troisième au pouvoir du Parlement sur la Cour suprême et une clause spéciale de sauvegarde pour les droits des peuples autochtones et pour la multiculturalité. D'autres amendements ont été adoptés et ils ont de l'importance.

Les lignes qui suivent se veulent une étude juridique des Accords du lac Meech et d'Ottawa.

I. La formule d'amendement

La formule actuelle de modification enchassée dans la *Loi constitutionnelle de 1982* comporte des lacunes pour la protection du Québec au sein des institutions centrales. Au fait, au niveau de la Cour suprême, il n'est pas certain que la composition civiliste de cette Cour (un tiers des membres) soit vraiment protégée. Au Sénat, certains juristes ont prétendu que le Québec jouit d'un droit de veto grâce à la conjugaison de l'article 23 de la *Loi*

constitutionnelle de 1867 et de l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Mais, un doute demeure. La fusion des articles 41 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* proposée par les Accords du lac Meech et d'Ottawa fait en sorte que les amendements à la constitution du Sénat et à la composition de la Cour suprême requièrent l'unanimité ce qui donne maintenant une bonne protection au Québec au sein de ces deux grandes institutions centrales.

La formule d'amendement s'alourdit, c'est vrai. Mais il ne faut pas exagérer. Si l'unanimité des «onze» doit exister pour les institutions centrales et quelques autres sujets, il n'en reste pas moins que la formule de base demeure toujours la même, savoir, celle de sept provinces regroupant 50% de la population.

La formule proposée au lac Meech apparaît encore réaliste. Car, après tout, que l'unanimité s'étende à des sujets aussi fondamentaux que la représentation proportionnelle des provinces aux Communes, le rattachement des territoires à des provinces existantes et la création de nouvelles provinces ne fait pas de la formule d'amendement une camisole de force. Parmi les nouveaux secteurs requérant l'unanimité, plusieurs sont très reliés aux sujets protégés en 1982.

Dans toutes les formules d'amendement proposées depuis 1927, ou presque, il y a toujours eu quelques sujets qui requéraient l'unanimité des pouvoirs.

Mackenzie King (1927 et 1935), Louis St-Laurent (1949), Diefenbaker (1960), Pearson (1964 et 1968) et Trudeau (1971, 1979, 1980 et 1981) voulaient éviter autant que possible la règle de l'unanimité; mais ils l'acceptaient pour des domaines triés sur le volet.

II. Cour suprême

Personne, ne s'oppose, bien au contraire, à ce que l'on constitutionnalise l'existence même de la Cour suprême. Cette dernière départage les deux ordres de gouvernement en cas de conflit et interprète une *Charte constitutionnelle des droits*. On en parle depuis 1949 à tout le moins, soit depuis que notre Cour suprême est vraiment devenue suprême. La Cour suprême créée en 1875 ne doit son existence qu'à une simple loi fédérale. Comme dans les autres constitutions fédérales, il convenait de consacrer son existence dans la loi fondamentale du pays.

Personne ne s'oppose à ce que l'on constitutionnalise la composition civiliste de la Cour suprême. Cela va de soi dans une fédération où il y a deux systèmes de droit et une cour générale d'appel. C'est la première fois que l'on constitutionnalise de façon non équivoque la composition civiliste de la Cour. Le texte de l'article 41 n'était pas assez transparent sur ce point. Le Québec est assuré d'avoir au moins trois juges sur neuf. On constitutionnalise ainsi l'article 6 de la *Loi sur la Cour suprême*, telle qu'amendée en 1949, lorsque la Cour est passée de 7 à 9 juges.

L'indépendance et le mécanisme de révocation des juges du tribunal suprême sont enchassées dans la *Constitution*. On ne peut que s'en réjouir.

Pour la nomination des juges, on pense depuis des décennies à trouver une formule qui consacrerait la participation des provinces, ce qui va de soi dans une fédération. Sur ce plan, c'est la pratique suivie depuis 1875 qui ne respecte pas la théorie du fédéralisme; le processus actuellement est unilatéral. Je ne connais pas un constitutionnaliste qui n'ait pas souligné cette lacune dans la fédération canadienne.

Depuis 1968 surtout, on s'est sérieusement mis à l'étude de formules de nomination des juges plus respectueuses du fédéralisme.

Plusieurs formules ont été mise de l'avant: (1) la consultation obligatoire des provinces; (2) la ratification par une seconde chambre ou par les provinces du choix effectué par l'exécutif fédéral; (3) les listes provinciales et fédérales alternatives; (4) les listes provinciales et le double veto. L'Accord du lac Meech favorise cette dernière formule.

Aux États-Unis, c'est le Président qui nomme le juge mais selon la Constitution ce choix doit être ratifié par le Sénat. Ce dernier jouit d'un veto et s'en est servi une vingtaine de fois. Le système fonctionne.

Soit dit en passant, on peut difficilement prévoir comment une fois nommé au tribunal suprême un juge va se comporter. En nommant le Gouverneur Earl Warren à la Cour suprême, le Président Eisenhower croyait engager cette dernière sur une voie «conservatrice» (strict constructionist). Ce fût l'inverse qui se produisit.

Dans une fédération comme la nôtre où le contrôle de la constitutionnalité des lois est rigoureux, le tribunal suprême par ses décisions oriente puissamment le fédéralisme. Raison de plus pour respecter les principes du fédéralisme.

L'Accord du lac Meech prévoit que l'exécutif fédéral nomme les juges, à partir de listes dressées par les provinces, et, pour le Québec, à partir de la liste québécoise. C'est une formule de vetos concurrents.

Contrairement à la formule de Victoria de 1971 rien n'est prévu en cas d'impasse. La formule de Victoria qui prévoyait la participation des provinces faisait appel à un arbitre pour résoudre l'impasse. Ce qui veut dire qu'en pratique la décision finale pouvait venir d'une personne non élue.

Que l'impasse se règle par des négociations politiques entre deux gouvernements démocratiquement élus ne m'apparaît pas une erreur en soi. On peut croire que cette solution est aussi bonne sinon meilleure que l'arbitrage. Nul ne connaît l'avenir. Vraisemblablement, il se créera des pratiques, voire même des conventions pour permettre aux deux parties impliquées d'en arriver à un modus vivendi acceptable.

Aux termes des Accords du lac Meech, le Premier ministre du Canada jouit, en ce domaine, d'un grand pouvoir. Pour les provinces de Common Law, il peut, en

cas d'impasse, aller chercher un juge dans une province autre que celle que la tradition ou la rotation favorise. La province à qui c'est le tour selon les traditions et les pratiques a tout à gagner à lui présenter un(e) candidat(e) acceptable. Pour le Québec qui a droit à trois juges, la situation est quelque peu différente. Les deux premiers ministres doivent en arriver à une solution. La négociation finira bien par régler l'impasse.

Le Président du Barreau canadien a suggéré la formule McKelvey de 1986. Elle prévoit l'établissement d'un comité consultatif dans chaque province ou territoire, composé d'un représentant du Ministre de la Justice du Canada, le Procureur général de la province concernée, du Juge en chef, d'un représentant du Barreau canadien et du Barreau de la province et de deux représentants du public choisis par les membres du comité. Ce comité fait ses recommandations au Gouvernement du Canada.

Il est normal que le dernier mot en matière de nomination des juges de la Cour suprême revienne au fédéral. Toutefois, le moins que l'on puisse reconnaître aux provinces c'est le droit pour ces dernières d'être consultées. Au fait, il convient de les impliquer davantage dans le processus de nomination.

La formule du lac Meech est en tout état de cause préférable à la formule actuelle qui consacre l'unilatéralisme total.

Enfin signalons que sauf pour l'existence de la Cour suprême, sa composante civiliste, la révocation des juges et le processus de nomination des juges, le Parlement fédéral, grâce à une clause de l'Accord d'Ottawa du 3 juin 1987, conserve les pouvoirs déjà prévus à l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce qui est excellent! Le Parlement fédéral continuera de mettre à jour sa loi organique sur le Cour suprême adoptée en 1875.

Il est de bon ton de dire qu'on donne trop de pouvoir aux juges. Si cela est, ça ne date pas des Accords du lac Meech.

Dès 1867 on laissait aux tribunaux le soin de définir des expressions aussi vagues que «peace, order and good government», «property and civil rights» et bien d'autres.

Dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, on a employé des expressions aussi globales que «autres domaines culturels» ou «héritage multiculturel». Il en est ainsi pour les compromis politiques.

Il est impossible en droit constitutionnel d'échapper à l'interprétation des tribunaux. Le constituant doit souvent faire appel à des termes ou vocables assez globaux, généraux. On ne peut changer de *Constitution* chaque année. Nos tribunaux sont rompus à ce système.

Là où le constituant manque de précision c'est la Cour suprême qui souvent trace la voie.

De plus, c'est grâce à la Cour suprême que le français a pu être rétabli au Manitoba en 1979 et 1984 après avoir été écarté illégalement par le législateur pendant près d'un siècle. C'est grâce à la Cour suprême que l'égalité devant la loi fût reconnue dans l'affaire Roncarelli. C'est grâce à la Cour suprême que la liberté de presse en 1938 fût reconnue comme étant implicitement protégé par notre Constitution.

Enfin, en terminant, disons que comme la Cour suprême est listée à l'article 41 pour son existence, sa composition et le mode de nomination des juges et leur révocation, il est à prévoir que le nombre des juges demeurera à neuf, dont trois du Québec et qu'elle continuera d'être une cour générale d'appel. Ces données apparaissent acceptables. À mon avis, le nombre des juges doit demeurer à neuf et si besoin est (maladie, absence), on devrait faire appel à des juges *ad hoc*, choisis parmi les juges retraités, soit de la Cour suprême, soit des cours supérieures ou d'appel. De plus, pour soulager le fardeau des juges et pour unifier le droit criminel on devrait prévoir une Cour d'appel intermédiaire criminelle avec appel à la Cour suprême, sur permission.

III. Le Sénat

Dans toute fédération la seconde chambre représente les États fédérés ou provinces ou landers ou cantons. Les membres de cette chambre sont élus ou nommés ou délégués.

Les Pères de la Confédération entre 1864-1867 ont consacré de longs débats à la Chambre Haute. Ils ont voulu qu'elle soit une chambre de réflexion.

Ils ont rejeté l'idée d'un Sénat élu directement ou indirectement comme aux États-Unis. On a probablement eu tort de vouloir transposer dans une fédération, et, en terre d'Amérique, l'idée d'une Chambre Haute conçue pour un pays unitaire, et, tributaire d'une longue évolution politique tout à fait particulière au Royaume-Uni.

Le Sénat canadien est probablement l'institution qui a fait l'objet du plus grand nombre de projets de réforme. Aucune réforme radicale comme celles qui furent apportées aux États-Unis en 1913 et au Royaume-Uni en 1911 et en 1949 n'a vu le jour chez nous.

Ce Sénat canadien qui dispose des mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, à trois exceptions près, (vote de confiance, «money bill», amendement constitutionnel) n'ose pas se servir de ses grands pouvoirs parce que, justement, il n'est pas élu. Il rend, bien sûr, de très bons et de très loyaux services à l'État, mais il ne joue pas ici le rôle du Sénat américain chez lui. Ce vacuum a été rempli en partie par les premiers ministres des provinces. Avec les années s'est créée chez nous une institution bien canadienne, dite du «fédéralisme exécutif», le «gouvernement des onze», institution maintenant fort ancrée dans nos moeurs et considérée de la plus haute importance.

Pendant quelques années, de 1977 à 1982, on a «flirté» avec l'idée d'un Sénat inspiré du Bundesrat allemand. Plusieurs rapports s'en sont inspirés.

Depuis 1982, la mode est au Sénat élu. Bien malin qui dira quand et si ce dernier verra le jour. Le Premier Ministre du Canada a recommandé en 1978 que les provinces nomment la moitié des membres du Sénat et ce pour la durée du mandat électoral. L'Accord du lac Meech, en attendant la réforme du Sénat, prévoit deux vetos concurrents. Le Premier Ministre nomme les sénateurs à partir de listes provinciales. (Ces sénateurs seront en poste jusqu'à l'âge de 75 ans). Le Premier Ministre peut demander une autre liste; au besoin il peut se permettre d'attendre; le quorum est peu élevé au Sénat; le Premier Ministre a tout son temps. De plus ce système se veut transitoire! En matière d'institutions toutefois, le transitoire peut durer. Un jour, peut-être, notre Sénat sera élu. La réforme ne se fera pas sans résistance. La Chambre des communes n'est peut-être pas pressée de voir une rivale à ses côtés. Le pays peut ne pas désirer un «miroir» possible de la Chambre des communes. Un Sénat élu ne sera acceptable que s'il remplit bien son rôle. Les premiers ministres des provinces veulent bien parler pour ces dernières. Telles est la situation avec ou sans les Accords du lac Meech! Le N.P.D. pour sa part suggère l'abolition du Sénat.

Au sujet du Sénat, une question demeure. Quelle sera l'affiliation politique des Sénateurs? Il se développera certes des pratiques, des traditions. L'esprit de parti est moins fort au Sénat qu'aux Communes, mais il n'en existe pas moins. Il arrive que le Premier Ministre nomme, à l'occasion au Sénat un membre d'un parti autre que le sien ou encore qu'il nomme quelqu'un qui siègera comme indépendant.

Si le Sénat ne devait pas devenir élu avant un certain temps, on doit s'interroger sur la réforme proposée par le Projet de Loi du Ministre Crosbie, qui s'inspire de la réforme à la Chambre des Lords en 1911 et 1949. Une chambre non élue pourrait en matière législative disposer de pouvoirs réduits, comme c'est le cas pour la Chambre des Lords depuis 1911.

Si jamais le Sénat devient élu, il faudra régler la question du vote de confiance et de la dissolution en plus de régler le mode et la durée du mandat électoral. Ce débat sera pour la phase II.

IV. Le pouvoir de dépenser

La Constitution de 1867 n'en dit mot, si l'on excepte l'article 118 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui prévoit que le fédéral subventionnera les provinces. Les Law Officers of the Crown ont reconnu l'existence du pouvoir de dépenser dès 1868 à Londres, et, en 1937, le Conseil privé a rendu une décision un peu discrète sur le sujet. Parce que les provinces n'ont pas jugé bon de saisir les tribunaux de la portée de ce pouvoir, la Cour suprême n'a pas eu l'occasion de rendre un arrêt fondamental sur la question; elle y a référé en 1978 et en 1982, sans plus.

On sait d'une part que l'autorité fédérale peut faire des dons à des particuliers, organismes et gouvernements dans des domaines fédéraux ou mêmes provinciaux, mais qu'elle ne peut d'autre part, par voie législative,

réglementer les domaines provinciaux. Voilà, selon la jurisprudence, dans quel état se trouve le pouvoir fédéral de dépenser.

Ce pouvoir de dépenser existe également au niveau des provinces. Ces dernières dépensent «outre-territoire» comme on le sait.

Une brochette de juristes que l'on retrouve aujourd'hui aux postes de commande ont écrit en 1950-1960 sur ce pouvoir: Jean Beetz, Gérard La Forest, Gérard LeDain, et les regrettés Frank Scott et L.-P. Pigeon et Elmer Driedger. Des hommes politiques y sont allés de leurs suggestions: Louis St-Laurent, Maurice Lamontagne, Pierre Trudeau, Antonio Barrette, Jacques-Yvan Morin et bien d'autres. Des juristes britanniques s'y sont également intéressés: K.C. Wheare, Keith. Les constitutionnalistes de la première vague 1950-65 et ceux de la deuxième 1965-80 ont tous consacré bon nombre de pages dans leurs traités au pouvoir de dépenser.

Le pouvoir fédéral de dépenser est là pour demeurer. C'est évident. Il a débouché *inter alia* sur la péréquation, une trouvaille de notre fédéralisme, pour assurer une meilleure justice distributive entre les provinces riches et les provinces pauvres. Le Québec bénéficie de cette péréquation dont le principe fût enchâssé dans la *Constitution* en 1982, à l'article 36, et ce, dans le respect du partage des pouvoirs. L'Accord du lac Meech ne touche pas à la péréquation.

Depuis longtemps, cependant, le Québec *inter alia* rêve de dresser des paramètres à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. En 1969, l'autorité fédérale elle-même avait proposé de limiter ce pouvoir. Elle est revenue sur la question en 1978. En 1969, elle offrait aux provinces dissidentes un droit de retrait avec une juste compensation à être versée aux individus.

J'ai du mal à comprendre pourquoi, en certains milieux aujourd'hui, on s'inquiète à ce point du droit de retrait des provinces en matière de pouvoir de dépenser. Ce n'est pas nouveau! Le droit de retrait existe et doit sa naissance aux programmes à frais partagés.

Aujourd'hui on constitutionnalise le droit de retrait et, en ce faisant, on reconnaît implicitement l'existence du pouvoir de dépenser; mais on constitutionnalise ce dernier dans son état actuel; d'où la clause de sauvegarde qui a été ajoutée à l'article 106A. Ainsi le Québec qui le reconnaît sera satisfait que l'on en étende pas la portée et les autres provinces qu'on le maintienne au moins dans l'état où il se trouve.

Le droit de retrait que l'on redoute s'avère pourtant un paramètre intéressant dans un fédéralisme qui se veut équilibré. Comme le prévoit l'Accord du lac Meech il ne s'exerce que lorsque le fédéral met de l'avant premièrement un nouveau programme, deuxièmement dans un champ strictement provincial, troisièmement à frais partagés, et quatrièmement, national.

C'est dire que le fédéral peut, lorsque le programme n'est pas à frais partagés, dépenser comme il veut, et ce même dans un domaine provincial

exclusif. Bien sûr, il ne peut réglementer le champ, sur le plan législatif, car alors il irait contre la décision du *Conseil privé de 1937*. Il est normal que l'on respecte le partage des pouvoirs dans une fédération.

Soit dit en passant c'est le mot «gouvernement» et non «Parlement» qui apparaît à l'article 106A, ce qui est respectueux de la décision du *Conseil Privé de 1937*.

Ne mettre aucune limite au pouvoir fédéral de dépenser lorsqu'il s'agit d'un programme à frais partagés dans des domaines exclusivement provinciaux m'apparaît aller à l'encontre même de la théorie du fédéralisme. La formule proposée au lac Meech l'emporte donc sur l'état actuel. Je crois donc que ce virage est une bonne chose.

Québec n'a jamais voulu faire disparaître ce pouvoir. Comment l'aurait-il pu? Ou même voulu? Ce pouvoir joue un rôle essentiel dans la fédération. Québec veut que son exercice respecte le fédéralisme; c'est ce qu'assure l'article 106A.

On peut s'interroger sur la portée de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les mots «engagement de principe» sont-ils impératifs? La Cour suprême peut-elle enjoindre un Parlement récalcitrant à faire des paiements? Il pourra revenir à la Cour suprême de se prononcer. Sur ce plan, les Accords du lac Meech n'ajoutent et ne retranchent rien.

Pour moi le mot «engagement» est impératif. Les mots «engagement de principe» ont une signification politique importante mais il n'est pas sûr qu'ils aient une valeur juridique aussi grande.

V. La dualité linguistique et la société distincte

C'est la clause qui, avec celle du pouvoir de dépenser, suscite le plus de débats.

Cette clause n'apparaît pas dans le préambule de la *Constitution* comme il en avait été question mais à l'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le libellé de la clause sur la dualité linguistique et sur la Société distincte a été modifié de façon significative dans la version juridique du 3 juin 1987. On revient en premier lieu au concept des Canadiens d'expression française et des Canadiens d'expression anglaise. Et c'est très bien. La Déclaration de Société distincte demeure, mais avec une clause de sauvegarde. Le partage des pouvoirs n'est pas modifié. La clause de la dualité linguistique n'est pas une surprise. Elle s'impose. Elle est le reflet du pays. Cette clause expresse donne quelque chose aux francophones hors Québec; peut-être pas autant qu'ils le voudraient; mais elle ajoute tout de même. Elle constitutionnalise la dualité linguistique.

Dans le Bill C-60 de 1978, on avait inscrit à l'article 4 les mots «une francophonie canadienne concentrée mais non limitée au Québec». Le Premier ministre du Canada le 15 juillet 1980, moins de deux mois après le référendum

québécois se déclarait prêt à reconnaître dans le préambule de la Constitution «l'existence des deux principales communautés linguistiques et culturelles du pays dont la française a son foyer et son centre de gravité au Québec, quoiqu'elle s'étende dans l'ensemble du Canada». Le libellé est proche.

Somme toute la première partie de l'article 2 est une caractéristique fondamentale qu'on enchâsse dans la Constitution.

L'Accord du lac Meech, au plan de la Société distincte, donne-t-il au Québec des compétences nouvelles que les autres provinces n'ont pas au niveau du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif?

Pour plusieurs juristes dont je suis, la déclaration de la Société distincte ne modifie pas le partage des pouvoirs, non plus que la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est une règle d'interprétation expresse, importante certes, mais une règle qui ne change pas matériellement le partage des pouvoirs et la *Charte des droits*. Cependant, elle peut, comme toute règle, en certains cas, notamment sous l'article 1 de la *Charte*, ou dans une zone grise du partage des pouvoirs, faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

En cela on peut la comparer, au plan de l'interprétation, à certaines autres clauses, comme celle de la multiculturalité à l'article 27 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. D'ailleurs le libellé du nouvel article 2 emprunte la forme de celui de l'article 27, on doit le noter. Il est curieux que certains ne s'objectent pas à la Clause 27 mais s'objectent à la clause de la Société distincte. Pourtant cette dernière est ancrée dans le terroir de notre pays.

À mon avis, on peut faire remonter le concept de Société distincte du Québec à l'Acte de Québec de 1774 qui réintroduisait les lois civiles françaises à l'intérieur d'une colonie britannique. Qui peut dire qu'il ne s'agit pas là d'un caractère distinct!

Si le constituant avait voulu un partage des pouvoirs particulier pour le Québec et un autre pour le reste du Canada, il l'aurait dit de façon expresse et non équivoque et ne se serait pas contenté d'une règle d'interprétation comme celle qui apparaît à l'article 2. La nouvelle clause de sauvegarde à l'article 2.4 écarte toute interprétation possible en ce sens. Enfin, la proposition de Résolution affirme clairement le principe de l'égalité des provinces.

La Constitution canadienne n'en est pas à sa première reconnaissance de la spécificité. Les peuples autochtones ont une protection spécifique enchâssée à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Bien sûr, j'aurais bien aimé que les quatre conférences de 1983 à 1987 débouchassent sur le principe du gouvernement autochtone autonome. Mais ça viendra! Et plus vite, lorsque le Québec sera à la table de négociation et pourra voter de tout son poids. Il est clair que les peuples autochtones ont un statut bien à eux. En témoignent l'article 91.24 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et les articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Et c'est normal. D'ailleurs dans l'Accord d'Ottawa l'article 16 de la *Modification constitutionnelle de 1987* contient une

clause de sauvegarde pour l'article 91.24 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 25 de la *Charte* et l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La protection est étanche.

L'héritage multiculturel du Canada est enchâssé dans la *Charte* à l'article 27. En plein coeur de la *Charte*! La Cour suprême y a déjà référé à quelques reprises dans ses arrêts sur la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ça signifie donc quelque chose! C'est un point d'appui! Cet héritage multiculturel est également l'objet d'une clause de sauvegarde à l'article 16 des Accords du lac Meech.

De même que l'article 27 ne change pas le partage des pouvoirs à cause de l'article 31 de la *Charte*, de même la Société distincte ne change pas le partage des pouvoirs à cause de l'article 2.4 de l'Accord proposé.

La *Constitution* reconnaîtra donc dorénavant les droits des peuples autochtones, les deux grandes communautés linguistiques présentes partout au Canada, la Société distincte du Québec, seul endroit en Amérique où les francophones sont en majorité, et enfin l'héritage multiculturel des Canadiens. Voilà des grands traits actuels du Canada qu'il est bon d'inscrire en noir et en blanc dans la *Constitution*. En 1982, deux de ces traits fondamentaux étaient déjà enchâssés dans la *Constitution*; pourquoi pas les deux autres?

On dit que les mots «Société distincte» seront à définir par les tribunaux. Il n'y a là rien de bien nouveau! En 1867, quand les articles 91, 92 et 93 furent rédigés on a laissé aux tribunaux une tâche immense: le Conseil privé s'est prononcé à 120 reprises sur la portée de ces articles. La Cour suprême depuis 1949 en a fait autant. Et ça continue! Ça n'arrêtera pas. La signification d'une rubrique constitutionnelle n'est jamais statique. Les tribunaux doivent donner vie à la *Constitution*. Cette dernière est là pour durer. Ma foi! les tribunaux ne s'en sont pas si mal tirés.

En 1982, justement, on a écrit à l'article 36 au chapitre de la péréquation le mot «engagement de principe» et à l'article 40 «autres domaines culturels». Il faudra aussi interpréter ces mots. Comme il faudra interpréter «rôle» et «promouvoir» à l'article 2.

Québec forme-t-il une société distincte au Canada? Par sa majorité linguistique, par sa culture, par son droit civil, il est vraiment unique parmi les provinces au Canada. Déjà quelques articles l'affirment depuis 1867: les articles 92.13 (on reprend l'expression de l'Acte de Québec de 1774), 94, 98 et 133.

Au sujet de la dualité linguistique et du caractère distinct du Québec, il y a entre l'entente du lac Meech et l'Accord à l'édifice Langevin plus d'une différence. Le mot «rôle» apparaît et pour la dualité linguistique et pour la Société distincte. Dans les Accords du lac Meech il n'apparaissait que pour la Société distincte. Le mot «rôle» n'est pas en soi attributif de compétence nouvelle. Il souligne un rôle à l'intérieur du partage des pouvoirs et de la

Charte. Le mot «promouvoir» n'apparaît que pour la Société distincte. Le mot «s'engage» n'apparaît plus pour la dualité linguistique.

Remarquons en passant que la déclaration sur la dualité linguistique et celle sur la Société distincte font partie d'un seul et même article et qu'on a pris soin dans la version juridique d'utiliser le même libellé. Il y a un équilibre.

Ce n'est pas d'hier que l'on parle de la spécificité du Québec.

Sir Wilfrid Laurier disait que le Québec est «La Mecque» des Canadiens-français et Eugene Forsey toujours prolifique écrit que le Québec n'est pas et n'a jamais été une province comme un autre! «C'est la citadelle des Canadiens-français!»

Un mot de l'interaction entre la Société distincte et la Charte.

Quant la Cour d'appel de l'Ontario déclare qu'en vertu de l'article 23 de la Charte, la minorité de langue officielle en Ontario, i.e. les francophones, doivent avoir le contrôle de leurs écoles françaises, on ne brime pas les droits individuels des autres Ontariens.

La Société distincte qui vient de la présence unique au Canada d'une majorité francophone concentrée comprend aussi les anglophones et les allophones. Elle laisse intacte les grands principes de la Charte. C'est pourquoi je l'accepte. Moi aussi je tiens à mes droits individuels protégés enfin par une charte constitutionnelle. Mais aussi je tiens à un fédéralisme qui fait du Canada un pays prospère.

Ceci n'empêche pas l'Ontario ou toute autre province d'octroyer des droits statutaires à la langue française.

Le mot «promouvoir» qui apparaît à l'article 2 pour la Société distincte n'est pas attributif de compétence à cause de la clause de sauvegarde. La clause de sauvegarde à cause des mots «droits et privilèges» laisse également intact l'usage de la clause «nonobstant», à l'article 33 de la Charte. Ici, dans cette mesure, et, dans ce domaine, on consacre le statu quo.

VI. L'immigration

Aux termes de l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'immigration est depuis 120 ans un domaine concurrent, avec, en cas d'incompatibilité entre la législation fédérale et une loi provinciale une prépondérance fédérale. Le système se défend. Cependant, le Québec, vu son inquiétante dénatalité, découvre brutalement l'importance de ce domaine. L'*Accord Cullen-Couture de 1978* répond aux attentes du Québec.

En 1982, à l'article 23 de la Charte, on a constitutionnalisé les Accords de St. Andrews, aujourd'hui à l'article 95 on constitutionnalise l'Accord Cullen-Couture.

L'Accord du lac Meech laisse intact l'article 6 de la Charte qui consacre le droit d'établissement dans la province de son choix et les droits de la mobilité dans le Canada, aux citoyens canadiens et aux résidents permanents. Il y a une clause spéciale à cet effet à l'article 95b(3).

Conclusion

Le gouvernement Bourassa a adopté, le premier, la Résolution d'amendement. Il trace la voie. C'est lui qui était demandeur dans l'instance.

Même si légalement le Québec était lié par le rapatriement et la Loi constitutionnelle de 1982, le retour «politique» du Québec à la table de négociation est important pour le Québec et pour l'équilibre du Canada. C'est le Québec qui a lancé les pourparlers constitutionnels en 1960. C'est lui qui au référendum a dit «oui», une fois de plus, au fédéralisme canadien et un «non» clair et net à la souveraineté association. Il l'a fait contre la promesse d'un fédéralisme renouvelé. Les Accords du lac Meech constituent une forme de fédéralisme renouvelé. Les Accords du lac Meech et d'Ottawa sont un complément au rapatriement de 1982.

Centralisation et décentralisation

Dans une fédération comme la nôtre, qui est hétérogène par nature, il faut assez de centralisation pour maintenir ensemble toutes les composantes du pays mais pas trop afin d'assurer une harmonie entre les divers éléments qui composent ce pays. Il faut viser à un équilibre. Il n'y a pas d'équilibre statique.

Le Québec à cause de sa majorité de langue et de culture française et de droit privé français forme une société distincte. Il est distinct des autres provinces. Il est distinct en Amérique. Alexis De Tocqueville écrivait, en 1830, peu de temps avant la Rébellion de 1837 que: «le Bas-Canada était perdu parmi les flots d'une société nouvelle». Il s'est développé. Il a imposé la formule fédérale en 1867 plutôt que l'union législative. Cette fédération fleurit. Le Québec aura toujours besoin de protéger son caractère distinct. Ce n'est là que réalisme politique. Aussi vise-t-il toujours à un fédéralisme qui sur certains plans comme le plan économique peut être centralisé alors que sur d'autres il doit demeurer décentralisé.

MacDonald, Laurier, King et Trudeau qui ont chacun régné quinze ans et plus ont fortement imprégné le fédéralisme de leur époque. MacDonald par sa politique nationale, mais aussi constitutionnelle. Sir John-A. MacDonald fit grand usage du pouvoir de désaveu des lois provinciales et du pouvoir déclaratoire surtout dans le domaine du transport ferroviaire.

MacDonald assumait le premier le poste de Chef du gouvernement du Canada et favorisait un fédéralisme centralisé. D'ailleurs ce n'est qu'à contre-cœur, on le sait, qu'il avait accepté le fédéralisme en 1867. Il préférait de beaucoup l'union législative et ne s'en est d'ailleurs jamais caché.

Au chapitre du partage des compétences, ses calculs furent en partie déjoués par le Conseil privé. Ce dernier, par son interprétation, décentralisa le fédéralisme canadien, au point que le célèbre Professeur Frank Scott, partisan avoué d'un pouvoir central fort, baptisa Lord Haldane et Lord Haldane du Conseil Privé de beaux-pères de la Confédération.

Laurier voulait entre 1890-1896 que le fédéral n'intervienne pas législativement dans l'affaire des écoles du Manitoba même si l'article 22 de la *Loi du Manitoba* le lui permettait. Les conservateurs favorisaient une mesure remédiatrice, Laurier préférait la négociation. Il mit fin à un régime politique sur cette question. Devenu Premier ministre, il créa deux provinces en 1905 et, en 1907, modifia l'article 118. Bon nombre de juristes et historiens ont conclu que, dans l'ensemble, il fût plutôt «autonomiste».

Mackenzie King au cours de la période 1920-1930 fût plutôt autonomiste. En 1927 toutefois, il n'accepta pas l'unanimité pour la formule de base d'amendement. D'autres premiers ministres provinciaux s'y objectaient autant que lui. D'ailleurs aucun premier ministre fédéral depuis ne l'a acceptée. La seconde décennie King fût plus centralisée. De 1935 à 1948, King fit une forte percée en matière sociale.

Le pouvoir fédéral de dépenser connut son zénith sous Messieurs St-Laurent et Diefenbaker; le Sénateur Lamontagne y laissa son empreinte. Pearson qui connut deux gouvernements minoritaires pratiqua un fédéralisme dit «coopératif».

Trudeau vécut une période mouvementée et fertile en événements: la loi des langues officielles, les troubles de 1970, le rejet de la Charte de Victoria en 1971, l'élection du Parti québécois en 1976, le référendum québécois du 20 mai 1980, le rapatriement de la Constitution et la Charte canadienne des droits et libertés, en 1982. Il a puissamment influencé le fédéralisme de son époque. Pierre Trudeau a favorisé un fédéralisme assez corsé. Il le croyait nécessaire à un moment où un parti au pouvoir au Québec voulait faire accéder le Québec à la souveraineté.

Dans son arrêt sur le rapatriement de 1981, la Cour suprême soulignait qu'il n'y a pas de fédéralisme standardisé. Le fédéralisme varie dans l'espace et dans le temps. La question est de savoir si le nôtre répond aux besoins de l'époque!

Un pays trop décentralisé?

On entend souvent dire que le Canada a l'une des constitutions fédérales les plus décentralisées. Ce genre d'affirmation doit être nuancé.

Parle-t-on sur le plan des textes? Parle-t-on de l'interprétation qu'en donnent les cours de justice? Parle-t-on de la dynamique même du fédéralisme? Il n'y a peut-être pas un pays fédéral au monde où l'on parle autant de fédéralisme qu'au Canada et où le fédéralisme soit aussi vivant et aussi raffiné.

Notre fédéralisme actuel est moins centralisé, en pratique, que le fédéralisme américain ou australien, encore qu'au Canada, le fédéral s'il le veut, peut toujours désavouer une loi provinciale, déclarer un ouvrage local de l'avantage général du Canada, nommer les juges et les sénateurs unilatéralement; encore que le système bancaire canadien et le système de droit criminel soit autrement plus centralisés au Canada qu'aux États-Unis (je suis d'ailleurs d'accord avec la centralisation sur ces deux derniers points); encore que le pouvoir fédéral d'urgence en temps de guerre et de paix soit solidement reconnu par la jurisprudence, encore que le pouvoir résiduel au Canada soit fédéral et non provincial comme aux États-Unis et en Australie.

Je ne suis pas prêt à dire que de façon générale le fédéralisme suisse ou allemand soit vraiment plus centralisé que le nôtre. Sur certains plans, oui; sur d'autres non. Au fond, en matière de fédéralisme comparé, il faut faire un tas de distinctions et je me méfie des affirmations trop globales.

Fédéralisme idéal?

Le fédéralisme idéal n'est-il pas celui qui est taillé sur mesure pour répondre à nos besoins? Ce fédéralisme idéal on ne l'atteint jamais! On affirmera jamais trop que le fédéralisme peut varier selon les époques. On a qu'à lire l'histoire de la Suisse et celle des États-Unis. On trouvera toujours d'excellents esprits qui favoriseront la centralisation et d'autres la décentralisation à une période donnée.

Le balancier

Aux États-Unis Thomas Jefferson favorisait la décentralisation et Alexander Hamilton la centralisation. À long terme, surtout depuis Roosevelt, c'est Hamilton qui a gagné. La Cour suprême a centralisé le partage des pouvoirs surtout en matière commerciale. Par contre, sur le plan des libertés individuelles, c'est Jefferson qui fût le vainqueur. La Cour suprême des États-Unis depuis quelques décennies s'est montrée libérale en la matière.

Droits individuels

En terminant je voudrais ici réaffirmer mon adhésion entière à la *Charte canadienne des droits et libertés*. J'ai toujours été favorable à l'enchâssement d'une charte des droits dans la *Constitution*. C'est fait au Canada depuis 1982.

Comme toutes les chartes de cette nature, elle protège surtout des droits individuels classiques auxquels viennent s'ajouter dans le contexte canadien les droits linguistiques qui sont cruciaux. Cette Charte constitutionnelle laisse intacts les droits des peuples autochtones, les droits confessionnels. (La Cour suprême vient de le reconnaître). De plus toute interprétation de la charte constitutionnelle doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. Tout ceci m'apparaît conciliable. La clause de la Société distincte vient s'ajouter à cette liste. Elle est le reflet d'une situation factuelle. Dans notre *Constitution*, on gagne beaucoup plus à le dire qu'à le taire.

Gérald-A. Beaudoin

APPENDICE «ACCO-3»

(TRADUCTION)

Mémoire au Comité spécial mixte
sur l'Accord constitutionnel de 1987
le 24 juillet 1987

déposé par

L'Association nationale de
la femme et le droit

TABLE DES MATIÈRES

ÉNONCÉ DE PRINCIPE

I. Introduction

II. ANFD

III. Égalité

IV. Analyse de l'entente du lac Meech et des modifications

a. Clauses 1 et 16

b. Clause 6

c. Clause 2

d. Clause 7

e. Clause 3

f. Clause 9

g. Clauses 8 et 13

V. Analyse des prolégomènes de l'Accord du lac Meech et des nouvelles modifications constitutionnelles

VI. Sommaire des recommandations

ENONCÉ DE PRINCIPE

Pleinement consciente de l'anomalie constitutionnelle qui régnait depuis le rapatriement de la constitution et reconnaissant que le Québec devait réintégrer le Canada avec dignité, l'ASSOCIATION NATIONALE DE LA FEMME ET LE DROIT est satisfaite de voir qu'un accord constitutionnel soit intervenu entre les gouvernements provinciaux et fédéral qui fasse droit aux demandes du Québec et en particulier celle relative à l'octroi d'un statut particulier.

C'est pourquoi l'ASSOCIATION NATIONALE DE LA FEMME ET LE DROIT est résolue à reconnaître et reconnaît par les présentes que le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte.

I. Introduction

La *Loi constitutionnelle de 1982* énonce clairement l'importance de la Constitution:

art. 52(1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Non seulement la Constitution prime sur toute autre loi, mais elle constitue «un miroir qui reflète l'âme de la nation»: elle doit en reconnaître et en préserver les valeurs.¹

Puisque ce document national d'importance véhicule les valeurs avec lesquelles nous entrerons dans le vingt-et-unième siècle, il importe qu'aucune modification n'y soit apportée sans le consentement d'une grande partie de la nation.

Le regain d'intérêt que manifeste le public à l'endroit de la *Constitution du Canada* depuis quelques années découle du rapatriement de cette dernière, en 1982, et de l'enchâssement de la *Charte des droits et libertés*.²

Les Canadiens estiment maintenant avoir un rôle à jouer dans l'avenir de leur constitution. Cependant, des modifications viennent d'y être apportées sans la participation des femmes, auxquelles le document ne prête manifestement aucune attention.

Si nous sommes satisfaites que le Québec ait ratifié la Constitution canadienne, ainsi qu'en témoigne notre énoncé de principe, nous n'acceptons pas qu'un consensus au sujet de ces modifications ou de toute autre modification à y apporter se dégage aux détriment des Canadiennes.

Faute de temps, nous n'exposons dans le présent mémoire que nos observations préliminaires relativement à l'entente du lac Meech et aux modifications proposées. Nous sollicitons des correctifs aux graves omissions que nous avons relevées et demandons au Comité de nous appuyer fermement dans nos revendications.

¹Hogg, P.W., *Constitutional Law of Canada* (2^e éd., 1985), p. 1, Carswell Company Ltd., Toronto, Canada, citation tirée de Cheffrins et Tucker, *The Constitutional Process in Canada* (2^e éd., 1975), p. 4.

²La *Charte des droits et libertés*, constituant la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et ci-après appelée la *Charte de 1982*. La référence renvoie en fait à une loi britannique intitulée *Constitution Act, 1982* (U.K.), 1982, ch. 11.

Nous comptons être en mesure d'expliciter nos préoccupations et recommandations lorsque nous présenterons notre exposé.

II. L'Association nationale de la femme et le droit

L'Association nationale de la femme et le droit (ANFD) est une organisation féministe sans but lucratif vouée à la recherche juridique, à la réforme du droit et à l'information juridique du public. Elle regroupe des avocates, des universitaires, des étudiantes et des professionnelles oeuvrant dans divers domaines d'intérêt. Ses membres militent à titre individuel ou au sein de l'un des 24 groupes stratégiques canadiens. Au nombre de leurs activités, mentionnons la rédaction de mémoires, d'énoncés de principe et de travaux de recherche, ainsi que l'élaboration de programmes locaux et la production de documents d'information juridique à l'intention du public. Les huit groupes de travail nationaux de l'ANFD contribuent aussi à la réalisation de ces objectifs en concentrant leurs efforts sur les dossiers qui les intéressent plus particulièrement.

L'ANFD et ses groupes stratégiques ont fait valoir auprès des gouvernements leur point de vue relativement à différentes questions d'ordre juridique intéressant les femmes comme les codes des droits de la personne, la garde des enfants, la réforme fiscale, la pornographie, la planification familiale, les clauses du *Code criminel* concernant les agressions sexuelles et les dispositions sur l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'ANFD s'intéresse de très près à l'entente du lac Meech et aux modifications proposées à la Constitution et, plus particulièrement, à leurs conséquences pour les Canadiennes. Une quarantaine de femmes ont participé aux réunions et aux séances de rédaction de notre mémoire. Les quatorze membres élus du comité directeur national de l'Association, représentant l'ensemble des provinces et des territoires, ont également participé à l'élaboration du mémoire. Cependant, le travail qui nous a permis de respecter le délai du 22 juillet 1987 a été coûteux et décevant. Nous n'avons pas pu mener toutes les consultations que nous aurions voulues et prévoyons que nos groupes stratégiques apporteront des précisions à la position que nous avons adoptée dans les exposés qu'ils présenteront aux audiences provinciales.

III. Égalité

La *Charte des droits et libertés* confère aux droits à l'égalité une protection constitutionnelle plus ferme que jamais. L'égalité est maintenant reconnue comme une valeur fondamentale de la société canadienne et comme un élément de la loi suprême du Canada.

Par sa primauté, la *Charte* se distingue de la *Déclaration canadienne des droits*: c'est essentiellement pour cette raison que nous avons cherché à obtenir que certains droits à l'égalité soient protégés par la *Charte*. Nous devons veiller à garantir ces droits chaque fois qu'interviennent des modifications constitutionnelles.

La notion d'égalité n'a rien de statique et la lutte pour obtenir la garantie des droits à ce chapitre a presque toujours évolué autour de quatre grandes questions, à savoir:

- a) La personnalité juridique: Le droit le plus fondamental est celui d'être reconnu comme une personne et de pouvoir, à ce titre, nouer des relations ayant des conséquences juridiques (et non pas purement sociales).
- b) La discrimination: On désigne généralement sous ce vocable les actes qui ont pour effet de nuire à quelqu'un, de le priver des chances et de la protection offerts aux autres et de lui refuser l'accès aux lieux publics.
- c) La promotion sociale: Au sens, large, la promotion sociale englobe toute mesure d'action positive visant à améliorer la condition des groupes défavorisés ou à contrer les effets de la discrimination à leur endroit, ainsi que toute intervention destinée à promouvoir l'égalité des groupes défavorisés ou à éliminer les injustices dont ils sont victimes. En pratique, la promotion sociale comprend divers types de programmes de redressement et de mesures d'élargissement des possibilités.
- d) La diversité: L'élimination de la discrimination n'obligerait pas automatiquement ou nécessairement tous les membres des groupes défavorisés à se plier aux normes culturelles des groupes dominants; les clauses relatives à l'identité et à la diversité ont pour but de reconnaître la valeur et la légitimité des divers groupes et façons d'agir et de soustraire ces groupes à l'assimilation forcée--tout en interdisant la discrimination.

La *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaît de façon unique ces quatre aspects de l'égalité et représente de ce fait un document constitutionnel destiné à promouvoir l'égalité de tous les groupes ethniques ou défavorisés du Canada.

L'ANFD est satisfaite de l'entente du lac Meech, dans la mesure où celle-ci reconnaît et affirme les efforts de promotion sociale et les éléments importants qui font la diversité de notre société, et dans la mesure également où elle s'engage à promouvoir l'égalité de tous les groupes ethniques et défavorisés par l'intermédiaire de programmes nationaux cofinancés.

Cependant, l'Association conçoit de vives inquiétudes du fait qu'aucune clause de l'entente ou des modifications ne garantit l'égalité des femmes.

Égalité des femmes

De nombreux documents relatent la lutte des femmes pour l'égalité.^{3,4}

Ainsi que nous l'avons déjà dit, chaque fois que les femmes ont lutté, que ce soit pour obtenir d'être reconnues comme des personnes, pour faire interdire, dans les lois sur les droits de la personne, la discrimination fondée sur le sexe, ou pour obtenir l'adoption de programmes d'action positive et la reconnaissance de leurs différences, surtout en ce qui a trait à la procréation, elles ont marqué des points en faveur de l'égalité.

Lorsqu'il est devenu possible de faire garantir les droits à l'égalité par la Constitution, dans la *Charte des droits et libertés*, les femmes ont milité en vue d'obtenir l'égalité de garantie des droits pour les deux sexes, y compris le droit au même bénéfice de la loi, sans possibilité de restriction ni de retrait. Par son appui massif à l'endroit de l'article 28, la population a montré à quel point elle était favorable à l'égalité des femmes. Les articles 15 et 28 revêtent une extrême importance et témoignent de la volonté qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux de promouvoir l'égalité des femmes.

Le Canada a également fait des efforts dans le même sens au niveau international. En 1981, il a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes,⁵ qui oblige les pays signataires à prendre des mesures d'ordre politique, social, économique et culturel pour assurer la promotion et le plein épanouissement des femmes. En 1985, lors de la Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour le femme, tenue à Nairobi, au Kenya, le Canada a joué un rôle-clé dans l'élaboration des Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme et s'est engagé à appliquer ce plan d'action.

³Bayefsky, Anne F. et Eberts, Mary, *Equality Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Carswell, Toronto, 1985.

⁴*Righting the Balance: Canada's New Equality Rights*, publié par Lynn Smith (rédacteur en chef), Gisèle Côté-Harper, Robin Elliott et Magda Seydegart. The Canadian Human Rights Reporter, Inc., Saskatoon, Saskatchewan.

⁵Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, A.G.N.U., Rés. 34/180, entrée en vigueur au Canada le 3 septembre 1981.

Pour les femmes, l'égalité demeure une aspiration. Lorsque le gouvernement conservateur a pris le pouvoir, il a reconnu dans son Discours du Trône la nécessité de prendre des mesures précises pour assurer l'égalité des femmes:

Comme les Canadiennes le savent, il y a un écart considérable entre le principe de l'égalité, qui est largement accepté, et son application dans les faits. Il est du devoir du Parlement et du gouvernement de veiller à ce qu'on comble cet écart sans tarder.⁶

Il a réaffirmé cet engagement à l'ouverture de la 2^e session du 33^e Parlement:

Il est absolument essentiel de continuer de lever les obstacles à la libre et pleine participation des femmes à la vie nationale.⁷

Le Premier ministre et la ministre responsable de la Condition féminine ont à nouveau confirmé leur volonté d'agir lors de la Conférence des premiers ministres de 1986.⁸ Tout récemment, on a pu lire dans le rapport du Comité permanent du Secrétariat d'État, déposé en juin dernier:

Les témoignages que nous avons entendus confirment que les femmes n'ont pas encore atteint l'égalité avec les hommes, qu'il reste des obstacles importants à surmonter et que les besoins des femmes changent.⁹

Les garanties offertes par la Charte de 1982 ne sont pas que des mots. Chaque fois qu'ils interviennent, et plus particulièrement dans le domaine constitutionnel les gouvernements du Canada, fédéral et provinciaux, doivent se demander si leur action pourrait nuire à l'égalité des femmes et ce qu'ils pourraient faire de constructif pour que l'égalité des femmes puisse devenir réalité.

⁶Discours du Trône, Imprimeur de la Reine, 5 novembre 1984.

⁷Discours du Trône, Imprimeur de la Reine, 1^{er} octobre 1986.

⁸Les dimensions de l'égalité: Plan d'action du gouvernement fédéral concernant les femmes, déposé lors de Conférence des premiers ministres, à Vancouver, C.-B., les 20 et 21 novembre 1986.

⁹Équité en matière de financement, Comité permanent du Secrétariat d'État, Rapport sur le programme de promotion de la femme, juin 1987 p. 2.

Voici notre analyse des conséquences négatives que cette série de modifications constitutionnelles pourraient avoir pour les femmes, et les mesures d'action positive dont nous recommandons l'adoption immédiate afin de favoriser l'égalité des femmes, ce qui constitue pour le gouvernement du Canada une priorité nationale.

IV. Analyse de l'Accord et des modifications

a. Identité canadienne et caractère distinct du Québec

Clause 1 (nouvel art. 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) et Clause 16¹⁰

L'ANFD recommande que soit modifiée la Clause 16 par insertion de ce qui suit:

art. 16(2) L'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, toute autre disposition de la version modifiée de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou toute autre loi constitutionnelle, modification ou résolution n'a pas pour effet de porter atteinte aux droits à l'égalité des deux sexes que confèrent les articles 15 et 28 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'ANFD reconnaît l'importance d'inclure les droits des peuples autochtones et des groupes multiculturels dans toute affirmation du caractère distinct de la société québécoise. Cependant, L'ANFD est très préoccupée par la portée limitée de la protection des droits prévue à la Clause 16.

i) La Clause 16 fait état actuellement de deux dispositions de la *Charte* et de deux dispositions de la *Constitution* qui viennent mettre des réserves à la Clause 1. L'ANFD craint que, du point de vue de l'interprétation des lois, les autres dispositions de la *Charte* et de la *Constitution* ne s'appliquent pas. En particulier, l'exclusion des dispositions de la *Charte* relatives aux droits à l'égalité des deux sexes pourrait signifier qu'elles ne s'appliqueront pas à la Clause 1.

ii) La Clause 3 prévoit l'application de tous les droits reconnus par la *Charte* aux accords relatifs à l'immigration. Ici encore, l'ANFD craint que, du point de vue de l'interprétation des lois, si d'autres clauses ne prévoient pas l'application de la *Charte* ou limitent son application à quelques articles, la *Charte* dans son entier ou tous les autres droits reconnus par la *Charte*, selon le cas, ne s'appliqueront pas. Le principe d'interprétation des lois auquel il est fait allusion dans ces clauses est quelquefois formulé comme suit en termes juridiques: «L'expression d'une chose signifie l'exclusion de l'autre.»

¹⁰Tout au long de cette analyse, les Clauses 1 à 17 renvoient au corps de la *Modification constitutionnelle de 1987*.

Il est fondamental que les dispositions de la Charte relatives aux droits à l'égalité des deux sexes soient incorporées dans la Clause 16 de la *Modification constitutionnelle de 1987*.

i) Le fait de ne pas incorporer dans la Clause 16 les dispositions de la Charte relatives aux droits à l'égalité des deux sexes pourrait amener les tribunaux à ne pas toujours examiner avec la même rigueur les droits prévus par la Charte.

ii) Si les dispositions relatives aux droits à l'égalité des deux sexes ne sont pas incorporées, comment pourra-t-on régler les éventuels conflits entre la «société distincte» qu'est le Québec (et, implicitement, le reste du Canada) et l'égalité sexuelle?

L'ANFD ne voudrait pas exagérer la possibilité de conflit entre la «société distincte» et l'«égalité sexuelle» ou laisser entendre qu'elle se réalisera. Toutefois, cette possibilité existe réellement. Par exemple, l'histoire du monde regorge d'exemples de gouvernements qui ont eu recours abusivement aux contrôles démographiques au nom de la préservation ou de la promotion de populations distinctes^{11,12,13}. Voici quelques-unes des mesures incitatives ou dissuasives qui sont prises à l'égard de certains groupes pour les inciter à exercer leur faculté de reproduction ou les en dissuader:

--limitation de la liberté de reproduction et, en particulier, de la possibilité de recourir à l'avortement, par exemple en ne permettant l'avortement que si une femme a déjà au moins 5 enfants;

--versement ou retrait de prestations parentales et, en particulier, de prestations de maternité;

--modification de l'accès aux possibilités d'ordre scolaire et économique pour les femmes;

--prestation de logements subventionnés à certains et non à d'autres à partir de critères d'ordre démographique.

¹¹Greer, Germaine, (1984) Sex and Destiny: The Politics of Human Fertility, Secker & Warburg, London.

¹²Littlewood, Thomas B. (1977) Politics of Population Control, University of Notre Dame Press, Notre Dame, London.

¹³World Population Control: Rights and Restrictions (1975) ed. Staff of Columbia Human Rights Law Review, Family Service Association of America, New York.

Il y a des causes au Canada qui illustrent d'autres types de conflits possibles, par exemple, l'affaire Caldwell¹⁴. Dans cette cause, la Cour suprême du Canada a décidé que Margaret Caldwell n'avait pas été victime de discrimination fondée sur sa situation religieuse ou matrimoniale lorsqu'elle a perdu son poste d'enseignante dans une école secondaire catholique parce qu'elle avait épousé un divorcé dans le cadre d'une cérémonie civile. La cour cherchait en l'occurrence à résoudre le conflit entre deux droits légalement reconnus, celui de l'individu à être libre de toute discrimination dans le domaine de l'emploi, et celui d'un groupe religieux d'exercer ses activités de manière à assurer le bon fonctionnement de son école confessionnelle selon ses croyances et ses obligations religieuses. La religion peut être considérée comme un élément de la «société distincte».

Nous croyons que les dispositions de la Charte relatives aux droits à l'égalité des deux sexes doivent être incorporées dans la Clause 16 de manière à faire en sorte qu'il soit tenu compte des «droits à l'égalité sexuelle» dans l'évaluation des mesures destinées à préserver et à promouvoir la «société distincte».

L'ANFD recommande que la Clause 16 modifie la Loi constitutionnelle de 1867.

D'après le droit jurisprudentiel récent, certaines questions inscrites dans la *Loi constitutionnelle de 1867* échappent à tout examen entrepris en vertu de la Charte de 1982.¹⁵

La Clause 1 sera inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Sans vouloir souscrire au principe selon lequel les dispositions constitutionnelles devraient avoir la priorité l'une sur l'autre suivant le moment de leur adoption ou la loi dans laquelle elles figurent, l'ANFD voudrait faire en sorte que la Clause 1 puisse effectivement faire l'objet d'un examen au regard des dispositions de la Charte mentionnées en dernière analyse dans la Clause 16. C'est pourquoi, pour plus de certitude, l'ANFD recommande que la Clause 16 soit intégrée dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

¹⁴Caldwell v. St. Thomas Aquinas High School (1985) 6 C.H.R.R. 426 (CSC).

¹⁵Ref: Re Bill 30, An Act to Amend the Education Act to Provide Full Funding for Roman Catholic Separate High Schools, June 25, 1987, (CSC) non publiée.

b. Cour suprême du Canada

Clause 6 (nouveaux art. 95A à 95E de la *Loi constitutionnelle de 1867*)

L'ANDF recommande que les groupes féministes nationaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de juges aux sièges de la Cour suprême de Canada devenus vacants.

D'après le texte de l'accord et les débats qui ont entouré la modification proposée à la Clause 6, il est clair que le sujet de préoccupation c'est le fait que la Cour suprême du Canada soit l'arbitre suprême des questions de compétence fédérale-provinciale.

Toutefois, le Cour suprême du Canada est aussi l'arbitre suprême des questions d'égalité pour les femmes. Il suffit de passer en revue quelques-unes des causes importantes pour les femmes à avoir été tranchées par la Cour suprême pour se rendre compte de la portée des décisions de cette cour pour les femmes.

Dans l'affaire Personnes¹⁶, la Cour suprême du Canada a statué que les femmes n'étaient pas des «personnes ayant les qualifications voulues» au sens de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et qu'elles ne pouvaient donc pas être nommées au Sénat. Le Conseil privé a annulé cette décision en 1929.¹⁷

Dans l'affaire Murdoch¹⁸, la Cour suprême du Canada a conclu que même si M^{me} Murdoch avait constamment fait le «travail de son mari» sur le ranch, de même que le sien, tout au long de leur mariage, avait contribué financièrement à l'acquisition du ranch et avait payé tous les appareils ménagers, sauf un poêle apporté par le mari, elle n'avait pas droit à une partie du ranch lors de la dissolution du mariage. Le juge Martland a confirmé la décision du juge de première instance selon laquelle elle n'avait fait que «le travail qui est normalement accompli par une épouse d'exploitant de ranch». Seul le juge Laskin, dans son jugement dissident, a reconnu que «la contribution de l'épouse, du moins en ce qui a trait aux travaux physiques, dans l'acquisition des biens amassés au nom du mari ne peut être qualifiée que d'extraordinaire», et lui aurait accordé une part du bien. Cette décision a amené les femmes à réclamer la réforme du droit familial dans toutes les provinces de façon que pareille interprétation ne puisse se répéter.

¹⁶Ref: re Meaning of Word «Persons» in s. 24 of the B.N.A. Act, [1928] S.C.R. 276, (sub nom. Re Section 24 of the B.N.A. Act), [1928] 4 D.L.R. 99.

¹⁷Edwards v. A.G. Can., [1930] A.C. 124, [1929] 3 W.W.R. 479.

¹⁸Murdoch c. Murdoch, [1975] 1 C.S.R. 423, 41 D.L.R. (3^d) 367.

Dans l'affaire Bliss¹⁹, la Cour suprême du Canada a statué que les dispositions concernant le droit des femmes à des prestations d'assurance-chômage durant une partie déterminée de la période de grossesse et après l'accouchement avaient en réalité pour effet de les rendre inadmissibles, au cours de cette période, aux prestations auxquelles ont droit tous les autres prestataires, hommes ou femmes. La Cour a précisé que son interprétation ne privait pas les femmes de «l'égalité devant la loi».

Le juge Ritchie:

«Ces articles font partie intégrante d'une législation adoptée valablement à des fins fédérales et ne visent que des cas dont les hommes sont exclus. Toute inégalité entre les sexes dans ce domaine n'est pas le fait de la législation, mais, bien de la nature».²⁰

Le juge Ritchie, reprenant et citant les motifs de la décision du juge Pratte de la Cour d'appel fédérale:

«Si l'article 46 ne traite pas les femmes enceintes en chômage comme d'autres chômeurs, hommes ou femmes, c'est, à mon sens, parce qu'elles sont enceintes et non parce qu'elles sont des femmes».²¹

Par suite de cette décision, les femmes ont réussi, au moyen de leurs pressions, à faire ajouter «au même bénéfice de la loi» à l'article de la Charte portant sur les droits à l'égalité.

A l'avenir, la Cour suprême du Canada sera appelée à statuer sur les principales causes où les femmes invoqueront la Charte dans les domaines notamment de l'emploi, de la reproduction, de la famille, des pensions et de la sécurité du revenu, et du droit criminel. Nous croyons que, dans le processus de nomination des juges de la Cour suprême du Canada, il faudrait tenir compte du rôle de cette cour quand il s'agit de statuer sur les questions d'égalité pour les femmes, tout autant que sur les questions de compétence fédérale-provinciale.

Tout en espérant que, dans tout processus de nomination, les provinces proposeront des noms de femmes compétentes--et nous leur ferons volontiers des recommandations--nous voulons aussi avoir la possibilité d'apporter notre contribution directement à la liste définitive qui sera étudiée.

¹⁹Bliss c. le procureur général du Canada [1979] 1 R.C.S. 183, 23 N.R. 527.

²⁰*ibid*, p. 190.

²¹*ibid*, pp. 190-191.

L'ANFD recommande que les gouvernements territoriaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de juges aux sièges de la Cour suprême du Canada devenus vacants.²²

L'ANFD recommande que soient rendues publiques les listes des juges que les provinces et les autres groupes proposent de nommer à la Cour suprême, ainsi que la liste définitive des candidats retenus.

Les listes doivent être rendues publiques afin d'en permettre l'examen minutieux et de faire en sorte que les provinces rendent compte de leurs choix et que les groupes aient le possibilité de soumettre des noms.

L'ANFD demande au comité de reconnaître qu'il est important d'avoir, à la Cour suprême, des juges qui puissent faire valoir le point de vue des femmes, et lui recommande de souscrire au principe de la représentation numérique égale des deux sexes à la Cour suprême.

Nous croyons qu'une magistrature plus diverse et composée d'hommes et de femmes à tous les niveaux de compétence aurait plus de chances de faire la promotion d'une société égalitaire.

c. Sénat

Clause 2 (nouvel art. 25 de la *Loi constitutionnelle de 1867*)

L'ANFD recommande que les groupes féministes nationaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de personnes aux sièges du Sénat devenus vacants.

L'ANFD recommande que les gouvernements territoriaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de personnes aux sièges du Sénat devenus vacants.²³

L'ANFD recommande que soient rendues publiques les listes des personnes que les provinces et les autres groupes proposent de nommer au Sénat, ainsi que la liste définitive des candidats retenus.

L'ANFD demande au comité de reconnaître qu'il est important d'avoir au Sénat des sénateurs qui puissent faire valoir le point de vue des femmes, et lui recommande de souscrire au principe de la représentation numérique égale des deux sexes au Sénat.

²²Voir ce qui est dit à la page — à propos de la formule de modification.

²³Voir ce qui est dit à la page — à propos de la formule de modification.

Sans faire de commentaires sur la question de la réforme du Sénat, nous sommes aussi préoccupés par le fait que le processus de nomination des sénateurs prévu dans ces modifications ignore également les femmes et suppose que la reconnaissance du rôle du Sénat dans le règlement des questions de compétence fédérale-provinciale est le seul élément qui doit faire l'objet d'une réforme. C'est pourquoi les recommandations de l'ANFD relativement à cette clause ressembleront à celles qui visent les nominations à la Cour suprême du Canada.

d. Pouvoirs de dépenser/Programmes nationaux cofinancés

Clause 7 (nouveau paragraphe 106A de la *Loi constitutionnelle de 1867*)

L'un des objectifs des groupes et personnes qui revendiquent l'égalité n'est pas seulement de prévenir la discrimination mais aussi de promouvoir l'égalité par des mesures positives visant à améliorer la condition des groupes défavorisés ou à réduire les effets de la discrimination. Dans la pratique, ces mesures comprennent divers types de programmes d'aide et de mécanismes assurant l'égalité des chances. L'ANFD reconnaît que les programmes nationaux cofinancés jouent un rôle important en instaurant de tels mécanismes et mesures et, en dernière analyse, voit là leur principale raison d'être.

La Clause 7 concrétise et inscrit dans la Constitution l'usage que le gouvernement fédéral et ses homologues des provinces créent ensemble des programmes de ce genre. L'ANFD est favorable à l'inscription de ce principe, tout particulièrement à la lumière des actuelles contestations judiciaires concernant le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence exclusivement provinciale.

L'ANFD fait cependant les réserves suivantes à propos de la Clause 7:

1. L'ANFD recommande que l'on définisse plus clairement les expressions suivantes de la Clause 7:

a) «programme national cofinancé»

Depuis la Deuxième guerre mondiale, une centaine au moins de programmes à frais partagés ont été mis sur pied. Cependant, divers termes ont été utilisés pour décrire les mécanismes de financement fédéraux-provinciaux: programmes de péréquation; Financement des programmes établis; Régime d'assistance publique du Canada. Ce dernier est d'ailleurs celui dont la structure s'apparente le plus à celle d'un programme à frais partagés. Certains se servent toutefois de cette expression pour désigner toute la gamme des programmes fédéraux-provinciaux. L'ANFD s'inquiète de la portée de cette disposition.

En outre, la formulation arrêtée prévoit que seuls les programmes «établis après l'entrée en vigueur du présent article» sont visés. Faut-il conclure alors que la clause s'appliquera qu'aux nouveaux programmes ou qu'elle s'appliquera aussi aux ajouts et modifications à des programmes existants?

b) «objectifs nationaux»

Comment sont définis les «objectifs nationaux» et quelle est leur portée? La Clause 3, sur les ententes fédérales-provinciales en matière d'immigration, parle de «normes et objectifs nationaux». L'expression «objectifs nationaux», prise hors contexte, pourrait être interprétée de façon très limitée. L'ANFD craint que cela n'englobe les objectifs et critères de base applicables à des programmes sociaux.

L'ANFD recommande que le Comité adopte, à l'égard des objectifs nationaux, une interprétation qui comprenne au moins les principes fondamentaux ci-après:

- 1) administration publique sans but lucratif
- 2) portée globale
- 3) universalité
- 4) transférabilité
- 5) conditions uniformes d'accessibilité
- 6) publication de renseignements sur l'exploitation des programmes

Ces éléments sont actuellement décrits comme des «critères» dans la *Loi canadienne sur la santé*.²⁴ L'ANFD approuve ces critères dans la mesure où ils constituent des «objectifs nationaux» minimaux pour tout programme national cofinancé. Elle considère qu'il est essentiel que le Comité fasse des recommandations fermes quant à la portée de l'expression «objectifs nationaux».

L'ANFD recommande en outre que le gouvernement fédéral, après consultation avec des provinces et des groupes visés, soit chargé de définir de façon plus détaillée les «objectifs nationaux» de chaque programme.

c) «compatible»

L'ANFD recommande que le terme «compatible» de la Clause 7 soit remplacé par un terme exigeant une corrélation positive avec les objectifs nationaux.

Si l'on en juge par le vocabulaire utilisé dans les modifications proposées, le terme «compatible» peut signifier «ne contredit pas» ou «n'est pas incompatible avec», de sorte qu'il ne serait pas obligatoire de respecter les objectifs nationaux ou de s'aligner sur ceux-ci.

2. L'ANFD demande au Comité de recommander l'insertion, à la Clause 7, de modalités d'habilitation qui permettront au gouvernement fédéral de préciser les critères ou les conditions des programmes de façon à avoir un niveau de service minimal élevé, un mécanisme de contrôle et des moyens de recours en cas de non-conformité.

²⁴*Loi canadienne sur la santé*, chap. 6, Statuts du Canada 1984.

L'ANFD reconnaît et approuve les importantes initiatives prises par les provinces dans le domaine des services sociaux. Nous croyons aussi en la nécessité, pour les provinces, de fixer leurs propres priorités et d'apporter des solutions de caractère régional aux problèmes.

Cependant, étant donné que certains des problèmes que rencontrent les femmes sont de portée nationale et que les provinces n'ont pas toutes les ressources voulues pour fournir une gamme complète de services sociaux, l'ANFD souhaite que le gouvernement fédéral continue d'assumer un rôle de premier plan dans le financement et la mise au point de programmes sociaux d'envergure nationale.

L'ANFD croit au principe selon lequel les programmes nationaux cofinancés sont habituellement le fruit d'un consensus concernant un problème particulier et la nécessité de créer un mécanisme national pour y remédier. Cela dit, une certaine souplesse demeure nécessaire afin de permettre aux provinces d'adapter les programmes ainsi établis aux besoins de leur population.

L'ANFD voudrait cependant que les Canadiens soient assurés d'un minimum élevé de services sociaux essentiels, et ce indépendamment de l'endroit où ils vivent. À la lumière des récentes contestations judiciaires en vertu de la Constitution concernant le droit du gouvernement fédéral d'assortir de conditions les subventions qu'il accorde, l'ANFD s'inquiète que celui-ci perde son pouvoir de veiller à ce que des programmes sociaux efficaces soient dispensés dans toutes les régions du pays, sauf si la Constitution en dispose autrement.

De plus, un système pour veiller au respect des conditions et objectifs nationaux ainsi qu'un mécanisme de recours pour les cas de non-conformité sont deux éléments essentiels pour assurer un minimum élevé de services sociaux essentiels. Seule l'existence de moyens de recours garantira le respect des normes et objectifs.

3. L'ANFD recommande que soit modifiée la Clause 7 par insertion de ce qui suit:

106A. (3) La *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique à tout programme national cofinancé qu'établit le Parlement ou le Gouvernement du Canada et à tous les programmes ou à toutes les mesures mis en oeuvre par l'assemblée législative ou le gouvernement d'une province cherchant à se faire compenser par le Gouvernement du Canada en vertu du présent article.

Il est essentiel que les différents programmes établis, tout particulièrement ceux comportant des mesures positives, respectent les droits à l'égalité énoncés dans la *Charte*.

Comme la Clause 3, qui porte sur les accords relatifs à l'immigration, mentionne expressément la Charte, il serait bon, pour plus de certitude, que la Clause 7 en fasse également mention.²⁵ Comme on l'a dit plus haut, les programmes nationaux cofinancés, aux yeux de l'ANFD, ont pour but premier d'aider les groupes défavorisés du Canada. Les femmes les plus défavorisées du Canada sont celles qui, outre leur condition de femmes, doivent aussi faire l'objet de discrimination pour des raisons d'invalidité, d'âge, de pauvreté, de race, d'analphabétisme, d'état matrimonial, de langue, d'orientation sexuelle ou de manque d'instruction, pour n'en nommer que quelques-unes. Il importe donc au plus haut point que tous les droits à l'égalité que garantit la Charte soient pleinement garantis pour chacun de ces programmes de façon à protéger la femme contre toute discrimination et à établir des programmes qui soient réellement mis à l'enseignement de l'égalité.

4. L'ANFD recommande que la Clause 7 fasse l'objet d'un nouvel examen au bout de cinq ans

Étant donné les réserves que nous avons formulées ci-dessus et l'ambiguïté des termes utilisés pour la Clause 7, l'ANFD juge essentiel l'établissement d'un mécanisme d'examen qui aurait pour but d'évaluer la façon dont cette clause aura été appliquée. L'ANFD recommande que cet examen se fasse après cinq ans et qu'il y ait, à ce moment-là, toutes les audiences publiques qu'il sera nécessaire de tenir pour que puissent y présenter leur point de vue les groupes chargés de la politique sociale et les groupes de première ligne qui participent à l'application des programmes nationaux cofinancés. Si l'on se heurte à des problèmes, il faudra trouver moyen de remettre cette clause à l'ordre du jour d'une réunion des premiers ministres de façon à bien veiller aux besoins des Canadiens défavorisés.

e. Immigration

Clause 3 (nouvel art. 95A à 95E de la Loi constitutionnelle de 1987)

L'ANFD recommande que l'établissement d'accords fédéraux-provinciaux relatifs à l'immigration en vertu de l'article 3 fasse l'objet d'un examen public qui permette aux divers groupes de faire valoir les réserves que les politiques peuvent leur susciter.

²⁵Voir explication en page du principe *expressio unius est exclusio alterius* relatif à l'interprétation des lois.

Dans le cas de la Clause 3, l'ANFD s'inquiète du contenu des accords qui pourront être négociés entre les provinces et le gouvernement fédéral. Nous n'aimerions pas voir ces accords relatifs à l'immigration rogner davantage les droits déjà restreints des femmes au chapitre des services de réception et d'intégration, des formalités d'immigration pour les domestiques, des évaluations par le système de cotation numérique, de la possibilité de parrainer les membres de sa famille, des services spécialisés dans l'accueil des réfugiés, ect. De plus, on doit pouvoir compter sur des services très bien organisés dans chaque province.

Vu la nature de ces réserves, peut-être n'y aurait-il pas lieu de les étudier dans le cadre des modifications constitutionnelles. Cependant, l'ANFD aimerait avoir quelque peu l'assurance que ces accords ne seront pas rédigés dans le secret, mais que le public aura toute la chance voulue d'y participer et d'étudier le projet des accords avant qu'on ne leur accorde la protection constitutionnelle aux termes de cette clause.

f. Formule de modification

Clause 9 (qui modifie l'art. 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et regroupe les art. 41 et 42, ce qui, en fait, supprime l'art. 42)

L'ANFD recommande que les représentants élus des gouvernements du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest soient invités à participer aux discussions portant sur les questions énumérées dans la modification proposée de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'ANFD recommande que le Comité établisse, pour l'insérer à la Clause 9, un mécanisme de résolution des impasses au cas où il serait impossible d'obtenir l'accord unanime des provinces.

L'ANFD craint que la règle de l'unanimité pour modifier la Constitution n'empêche toute décision sur les questions constitutionnelles énumérées dans la modification proposée à l'art. 41 de la *Loi constitutionnelles de 1982*, ou sur toute autre question constitutionnelle importante.

L'ANFD s'inquiète, en particulier, de ce qu'il faille désormais l'unanimité pour permettre aux provinces actuelles de se prolonger dans les Territoires ou pour permettre la création de nouvelles provinces. Nos membres du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sont furieuses à l'idée que cette modification puisse se faire sans la participation des représentants politiques des populations mêmes qui sont visées et que cela peut ériger des obstacles aux Territoires qui veulent devenir provinces, obstacles que n'ont pas eu à surmonter les autres provinces.

Par l'effet de la Clause 9, les Territoires se voient aussi refuser le droit de prendre part au processus constitutionnel, de participer, entre autres, à l'évolution des institutions nationales, tels le Sénat et la Cour suprême.

L'ANFD recommande également que les représentants des groupes autochtones des territoires soient invités à participer à toute discussion portant sur le rattachement aux provinces existantes de la totalité ou d'une partie des territoires ou sur la création de nouvelles provinces dans les territoires.

Depuis 1979, l'ANFD appuie les peuples autochtones du Canada dans leur lutte pour obtenir un règlement responsable des revendications des autochtones et pour faire reconnaître les droits des autochtones. L'ANFD craint que la règle de l'unanimité n'écarte encore davantage la possibilité pour les premiers ministres de s'entendre sur les droits des autochtones, en particulier dans le cas de l'auto-détermination. De plus, il importe au plus haut point que les groupes des Territoires puissent participer pleinement à toute conférence des premiers ministres qui porterait sur l'avenir des Territoires.

g. Conférences des premiers ministres

Clause 8 (partie XII de la *Loi constitutionnelle de 1982*) et Clause 13 (nouvelle partie VI sur les conférences constitutionnelles de la *Loi constitutionnelle de 1982*)

L'ANFD recommande que les conférences des premiers ministres soient plus publiques, c'est-à-dire que le public reçoive davantage de renseignements à leur sujet et puisse y faire entendre son point de vue.

La Clause 8 prévoit la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres pour faire le point sur la situation économique au Canada et pour étudier d'autres questions pertinentes. L'article 13 prévoit la tenue d'une conférence annuelle des premiers ministres sur la Constitution; il met, en particulier, à l'ordre du jour la réforme du Sénat, les pêches et toute autre question dont ils peuvent convenir.

L'ANFD juge utile la tenue de conférences annuelles des premiers ministres, mais elle trouve très peu démocratique la façon actuelle de procéder. Bien que les premiers ministres soient tous les chefs élus des partis au pouvoir, l'ANFD préférerait néanmoins une participation démocratique à toutes les questions ayant trait à la Constitution.

Le fait d'avoir mis l'accent sur l'établissement d'accords publics lors des conférences des premiers ministres, sans consultation préalable, a, en fait, réduit à néant le rôle du Parlement et des assemblées législatives et celui des partis d'opposition et du grand public. Le Parlement et les assemblées législatives ne sont devenus, tout compte fait, que des organismes de ratification dans le cadre d'un fédéralisme d'exécution.

La situation est d'autant plus grave que le processus des conférences des premiers ministres ressemble étrangement à une ronde de négociation collective. Le caractère secret des négociations, les rivalités inhérentes à l'opération, les séances intenses de négociation, les pressions à exercer pour s'assurer de la solidarité de tous et pour que tous se disent liés par l'accord, tout empêche le public de jouer un rôle quelconque dans la prise de ces importantes décisions. Seules onze personnes participent à la conclusion de l'accord et, à l'heure actuelle, ce sont tous des hommes.

Depuis une dizaine d'années, les groupes de femmes participent de plus en plus à la prise des décisions et à la réforme législative. Pour les organisations démocratiques en particulier, l'établissement d'un consensus interne sur les importantes questions de principe, la sensibilisation de nos membres, la présentation de mémoires et d'exposés lors de l'annonce de nouveaux projets de loi, l'étude des projets de loi et le suivi à assurer, et, dans certains cas, le fait de prendre part à l'application des lois, tout contribue à rendre ce travail encore plus nécessaire.

En fait, l'objectif premier du Programme de promotion de la femme, qui fut établi dans le sillage de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme (1970), était d'encourager les femmes à participer davantage à tous les aspects de la vie de la société, en particulier sur le plan des décisions administratives ou politiques, et de permettre aux organisations féminines de mieux pouvoir contribuer à améliorer la condition féminine.

Dans son rapport de 1987, publié récemment, sur le Programme de promotion de la femme, le comité permanent du Secrétariat d'État reprend à son compte cette affirmation; puis il va plus loin:

«Pour que les femmes puissent exercer une influence sur la politique gouvernementale, elles doivent participer au processus décisionnel, c'est-à-dire notamment remporter des élections ou se faire nommer à des sociétés de la Couronne, à des organismes de réglementation ou au Sénat». ²⁶

Nous ajouterons que, pour que les femmes puissent exercer une influence sur la politique gouvernementale, elles doivent pouvoir en avoir l'occasion.

La démarche constitutionnelle doit être davantage ouverte au public; elle doit être précédée d'un débat public et de la présentation de documents de travail, de séances d'information publique, d'audiences publiques; elle doit accorder un délai réaliste; les premiers ministres doivent suffisamment faire preuve d'ouverture d'esprit et leur position doit être suffisamment souple pour qu'ils puissent écouter ce que les gens ont à leur dire et en prendre note.

C'est cette optique que nous avons adoptée pour élaborer la législation gouvernementale sur certaines questions (garderies, pornographie...). Ne serait-il pas encore plus important de consulter davantage le public et de lui permettre de faire connaître son point de vue lorsqu'il s'agit d'importantes questions nationales, telles les modifications constitutionnelles portant sur la réforme du Sénat et sur la Cour suprême, pour ne nommer que celles-là?

²⁶ Équité en matière de financement, rapport du Comité permanent du Secrétariat d'État sur le Programme de promotion de la femme, p. 12.

V. Analyse des prolégomènes de l'accord du lac Meech et des nouvelles modifications constitutionnelles

Outre les critiques d'ordre général que nous avons formulées ci-dessus au sujet de la conférence des premiers ministres, nous aimerions en ajouter quelques-unes sur la façon dont les choses se sont déroulées.

N'ayant pu en venir à une entente après trois conférences constitutionnelles sur les droits des autochtones, les premiers ministres sont parvenus soudainement à conclure une vaste entente sur les exigences de la province de Québec pour qu'elle adhère à la Constitution du Canada et sur bien des questions fédérales-provinciales demeurées en suspens et portant sur la réforme constitutionnelle. Bien des groupes se sont fait prendre au dépourvu. Dans le court laps de temps qui s'écoula entre la conclusion de l'accord et l'établissement du libellé des modifications constitutionnelles, certains groupes ont pu, en fait, faire part aux premiers ministres d'omissions importantes, notamment les groupes autochtones et les groupes multiculturels.

Cependant, la plupart des groupes n'ont pas obtenu l'information voulue au sujet de l'accord du lac Meech avant la signature de la résolution sur les modifications constitutionnelles, que les premiers ministres signèrent le 3 juin. À la fin de juin, nous constatâmes que le Québec avait l'intention de voter au sujet de la résolution sans consultation préalable du public, ce qui ne nous laissait que quelques jours pour envoyer un télégramme au premier ministre Bourassa pour lui demander d'y surseoir et de permettre ainsi la consultation.

Le 9 juillet parut une annonce relative aux audiences du comité spécial; on y disait que les particuliers et les groupes intéressés devaient faire part de leur désir de se présenter devant le comité et lui envoyer leur mémoire avant le 22 juillet. Pour les groupes qui fonctionnaient de façon démocratique, cela ne leur donnait vraiment pas le temps. Pour les groupes voués à la recherche de l'égalité, habitués qu'ils sont à se consulter sur les questions de cette importance, ils ne purent le faire alors que jusqu'à un certain point. Et si l'on songe que nous étions en juillet, beaucoup étaient en vacances chez le personnel de soutien et les bénévoles de nombreux groupes; il n'est donc pas difficile de comprendre pourquoi si peu de groupes à vocation sociale ont donné signe de vie pour prendre part à l'élaboration de cet important document sur les modifications constitutionnelles.

En outre, selon les dépêches, le premier ministre du Canada n'était pas disposé à recevoir des recommandations pour qu'on modifie le texte; toute réaction devenait donc futile devant le fait accompli.

Malgré tout, l'ANFD a travaillé fort pour élaborer un document-commentaire au sujet des modifications proposées. Dans les deux semaines qui nous étaient imparties pour rédiger notre mémoire, nous nous sommes efforcées d'obtenir un consensus national à l'intérieur de notre groupe sur les grandes questions fédérales-provinciales et sur les répercussions de la Clause 1 faisant de la province de Québec une «société distincte». Vu le peu de temps que nous avions à notre disposition, nous nous sommes penchées, de façon plus particulière, sur l'indidence de ces modifications sur l'égalité des sexes, car c'est là la vocation première de l'ANFD. Cependant, nous regrettons de n'avoir pu pousser nos consultations aussi loin que nous l'aurions voulu auprès des autres groupes voués également à la question de l'égalité.

L'ANFD recommande que le Comité élargisse la portée des audiences, invite d'autres groupes défavorisés à se faire entendre, notamment les groupes féministes concernés par les questions des déficiences, de l'âge, de la pauvreté, de l'orientation sexuelle, de la race et de l'alphabétisme, et fasse le nécessaire pour que ces groupes reçoivent les ressources qui leur permettront de formuler une prise de position en réponse aux modifications en question.

Le plus déplorable, aux yeux de l'ANFD, c'est que, lorsqu'on présente les revendications des groupes défavorisés, les groupes les plus défavorisés au sein de notre société soient, eux, laissés pour compte. Ce qui rend la situation encore plus pénible, c'est de constater comment se fait la consultation du public, et comment elle s'est faite pour cet accord constitutionnel. Les femmes qui sont pauvres, ou âgées, ou invalides, ou analphabètes, celles qui sont de couleur, celles qui ont une orientation sexuelle particulière subissent une double discrimination et se rangent parmi les citoyennes les plus défavorisés du Canada. L'ANFD espère pouvoir continuer à consulter les membres de ces groupes avant de faire sa présentation, dans l'espoir de tenir compte également, dans notre mémoire, de leurs préoccupations. Pour que leurs voix puissent se faire entendre, nous incitons le comité à prolonger le délai, à solliciter l'opinion d'autres groupes défavorisés, en particulier les groupes de femmes qui se préoccupent des questions relatives à l'invalidité, à l'âge, à la pauvreté, à la race, à l'analphabétisme et à l'orientation sexuelle, et à fournir à ces groupes les ressources voulues pour qu'ils puissent préparer leur exposé.

Pour les questions d'importance nationale, il faut ouvrir grandes les portes de la démarche constitutionnelle, pour que non seulement les gens instruits et bien informés puissent y participer, mais aussi ceux et celles qui sont le plus susceptibles d'être touchés par ces modifications, en raison du fait, entre autres, qu'aucun mouvement particulier ne se préoccupe de leurs aspirations.

VI. Résumé des recommandationsClause 1 et Clause 16

L'ANFD recommande que soit modifiées la Clause 16 par insertion de ce qui suit:

art. 16(2) L'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, toute autre disposition de la version modifiée de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou toute autre loi constitutionnelle, modification ou résolution n'a pas pour effet de porter atteinte aux droits à l'égalité des deux sexes que confèrent les articles 15 et 28 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'ANFD recommande que la Clause 16 modifie la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Clause 6

L'ANFD recommande que les groupes féministes nationaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de juges aux sièges de la Cour suprême du Canada devenus vacants.

L'ANFD recommande que les gouvernements territoriaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de juges aux sièges de la Cour suprême du Canada devenus vacants.

L'ANFD recommande que soient rendues publiques les listes des juges que les provinces et les autres groupes proposent de nommer à la Cour suprême, ainsi que la liste définitive des candidats retenus.

L'ANFD demande au comité de reconnaître qu'il est important d'avoir, à la Cour suprême, des juges qui puissent faire valoir le point de vue des femmes, et lui recommande de souscrire au principe de la représentation numérique égale des deux sexes à la Cour suprême.

Clause 2

L'ANFD recommande que les groupes féministes nationaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de personnes aux sièges du Sénat devenus vacants.

L'ANFD recommande que les gouvernements territoriaux aient, en plus des provinces, le droit de proposer la nomination de personnes aux sièges du Sénat devenus vacants.

L'ANFD recommande que soient rendues publiques les listes des personnes que les provinces et les autres groupes proposent de nommer au Sénat, ainsi que la liste définitive des candidats retenus.

L'ANFD demande au comité de reconnaître qu'il est important d'avoir au Sénat des sénateurs qui puissent faire valoir le point de vue des femmes, et lui recommande de souscrire au principe de la représentation numérique égale des deux sexes au Sénat.

Clause 7

L'ANFD recommande que l'on définisse plus clairement les expressions suivantes de la Clause 7:

- a) «programme national cofinancé»
- b) «objectifs nationaux»

L'ANFD recommande que le Comité adopte, à l'égard des «objectifs nationaux», une interprétation qui comprenne au moins les principes fondamentaux ci-dessous:

- 1) administration publique sans but lucratif
- 2) portée globale
- 3) universalité
- 4) transférabilité
- 5) conditions uniformes d'accesssibilité
- 6) publication de renseignements sur l'exploitation des programmes

L'ANFD recommande en outre que le gouvernement fédéral, par consultation des provinces et des groupes visés, soit chargé de définir de façon plus détaillée les «objectifs nationaux» de chaque programme.

- c) «compatible»

L'ANFD recommande que le terme «compatible» de la Clause 7 soit remplacé par un terme exigeant une corrélation positive avec les objectifs nationaux.

L'ANFD demande au Comité de recommander l'insertion, à la Clause 7, de modalités d'habilitation qui permettront au gouvernement fédéral de préciser les critères ou les conditions des programmes de façon à avoir un niveau de service minimal élevé, un mécanisme de contrôle et des moyens de recours en cas de non-conformité.

L'ANFD recommande que soit modifiée la Clause 7 par insertion de ce qui suit:

106A. (3) La *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique à tout programme national cofinancé qu'établit le Parlement ou le Gouvernement du Canada et à tous les programmes ou à toutes les mesures mis en oeuvre par l'assemblée législative ou le gouvernement d'une province cherchant à se faire compenser par le gouvernement du Canada en vertu du présent article.

L'ANFD recommande que la Clause 7 fasse l'objet d'un nouvel examen au bout de 5 ans.

Clause 3

L'ANFD recommande que l'établissement d'accords fédéraux-provinciaux relatifs à l'immigration en vertu de l'article 3 fasse l'objet d'un examen public qui permettra aux divers groupes de faire valoir les réserves que les politiques peuvent leur susciter.

Clause 9

L'ANFD recommande que les représentants élus des gouvernements du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-ouest soient invités à participer aux discussions portant sur les questions énumérées dans la modification proposée de l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'ANFD recommande que le Comité établisse, pour l'insérer à la Clause 9, un mécanisme de résolution des impasses au cas où il serait impossible d'obtenir l'accord unanime des provinces.

L'ANFD recommande également que les représentants des groupes autochtones des territoires soient invités à participer à toute discussion portant sur le rattachement aux provinces existantes de la totalité ou d'une partie des territoires ou sur la création de nouvelles provinces dans les territoires.

Clause 8 et Clause 13

L'ANFD recommande que les conférences des premiers ministres soient plus publiques, c'est-à-dire que le public reçoive davantage de renseignements à leur sujet et puisse y faire entendre son point de vue.

Analyse de l'Entente du lac Meech et des modifications

L'ANFD recommande que le Comité élargisse la portée des audiences, invite d'autres groupes défavorisés à se faire entendre, notamment les groupes féministes concernés par les questions des déficiences, de l'âge, de la pauvreté, de l'orientation sexuelle, de la race et de l'alphabétisme, et fasse le nécessaire pour que ces groupes reçoivent les ressources qui leur permettront de formuler une prise de position en réponse aux modifications en question.

APPENDICE «ACCO-4»

(TRADUCTION)

Présentation de l'honorable Eugène A. Forsey
au Comité mixte spécial
sur l'Accord constitutionnel de 1987

21 juillet 1987

Messieurs les présidents et honorables membres du Comité,

Tout le monde ou presque a favorablement accueilli l'Accord constitutionnel que vous avez devant les yeux. Très peu, cependant, oseraient prétendre qu'il est parfait. Beaucoup pensent qu'il présente de graves problèmes. Certains estiment que, malgré ses imperfections, il doit être accepté comme tel, et cela pour quatre raisons.

Premièrement, les imperfections sont mineures: de simples questions de détail.

Deuxièmement, nous pouvons laisser aux tribunaux le soin de s'en occuper.

Troisièmement, les Premiers ministres étant d'accord, toute la question est réglée.

Quatrièmement, s'il y avait quelque possibilité de changement, l'approbation officielle du Québec y a mis fin.

Il semble ressortir de tout ce qui précède que l'examen de ce document est réellement une perte de temps ou, comme l'a dit un journaliste «un exercice frustrant». L'approbation du Parlement du Canada et des neufs législatures provinciales est réglée d'avance, il s'agit simplement d'une question de formalité.

On ne doit pas, à mon avis, accepter une telle conclusion. Chacun des quatre motifs sur lesquels elle est fondée peut en effet être remis en question. Cette conclusion est dangereuse pour l'ensemble de l'évolution constitutionnelle.

Les imperfections de l'Accord ne sont certes pas toutes mineures ou de simples questions de détail.

Nous ne pouvons laisser le soin aux juges de s'en occuper. Il appartient au législateur de produire un texte qui explique aux juges de façon aussi claire que possible ce qu'il a à l'esprit, non de les confondre par des ambiguïtés et des obscurités. L'Accord impose au corps judiciaire une tâche qui incombe au Parlement et aux législatures. Il est tout à fait incorrect de la part de ces derniers de renoncer à leurs responsabilités. Ils n'ont pas le droit de laisser faire les juges.

Le fait que les Premiers ministres soient d'accord ne règle pas toute la question. La Loi constitutionnelle de 1982 ne stipule pas qu'il faut pour certaines modifications, l'approbation du Premier ministre du Canada et d'au moins les deux tiers des Premiers ministres des provinces, dont la population représente au moins la moitié de la population des dix provinces, voire encore l'approbation du Premier ministre du Canada et des Premiers ministres de toutes les provinces. Seuls sont stipulés le Parlement et les législatures.

Existe-t-il une convention constitutionnelle qui, à des fins pratiques, remet en question ces dispositions de la loi fondamentale du pays? Comment peut-il y en avoir? La loi stipule que la modification peut être effectuée sur une période de trois ans. Les gouvernements peuvent changer. Certains gouvernements sont connus pour avoir changé d'avis. M. Lesage l'a fait en 1964. M. Bourassa en 1971. L'Opposition au Manitoba a bloqué une modification concernant les langues officielles.

Les Premiers ministres ne sont pas onze Moïse, descendant les marches de l'édifice Langevin avec les Tables de la Loi, gravée dans la pierre. «Ministre» signifie serviteur, non maître. Les Premiers ministre sont les premiers serviteurs de la Reine, c'est-à-dire du peuple du Canada. Si une décision unanime des Premiers ministres peut modifier la *Constitution*, si les membres des deux chambres du Parlement sont juste des *béni-oui-oui*, des moutons dont la seule fonction est de «Votare si», comme dans la devise de Mussolini, selon laquelle il faut croire, obéir, combattre, nous pouvons alors aussi bien déchirer toute la Partie V de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le fait que le Québec ait donné son accord ne devrait pas non plus fermer la voie au changement. La *Constitution* nous appartient à tous autant que nous sommes. Elle n'est la propriété d'aucune province et, comme telle, nulle législature d'aucune province ne peut en disposer comme il lui plaît; et cela est particulièrement vrai et important quand, comme dans le cas de cet Accord, nombre de modifications ne s'appliquent pas seulement à une province mais à toutes.

L'approbation de l'Accord par la législature du Québec est certes de la plus haute importance, mais dire qu'elle règle toute la question équivaut à réduire le Parlement et les législatures de toutes les autres provinces à un zéro et les gens des autres provinces à des citoyens de deuxième classe, et encore.

Telles sont les raisons pour lesquelles je trouve tout à fait naturel d'examiner maintenant certaines dispositions de l'Accord.

1. Les deux nouveaux principes d'interprétation: dualité et société distincte

Tout d'abord, dans l'article 1 (qui donne force de loi à un nouvel article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867) se trouvent introduit deux nouveaux principes d'interprétation de la *Constitution*: celui de la dualité linguistique et celui du Québec en tant que société distincte.

Chacun de ces principes mérite d'être soigneusement examiné.

a) Que la dualité linguistique soit une caractéristique fondamentale du Canada, qui peut le contester? Par contre, l'idée que le Parlement et les législatures des provinces aient pour rôle de «la protéger» et que toute interprétation de la *Constitution* par les tribunaux doive «concorde» avec ces principes pose certains problèmes.

Une interprétation de cette disposition est qu'elle signifie simplement protéger la situation actuelle en ce qui concerne les droits des minorités francophones vivant dans les neuf provinces et de la minorité anglophone vivant au Québec.

Le paragraphe 4, qui stipule que «Le présent article n'a pas pour effet de déroger aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, ou des législatures ou des gouvernements des provinces, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges en matière de langues», ne fait sans doute que l'appuyer.

Cependant, cela mettrait les minorités francophones d'au moins un certain nombre des neuf provinces dans ce que beaucoup d'entre elles considéreraient comme une position insatisfaisante. Je doute, par exemple, que les Franco-Albertains ne la considèrent avec enthousiasme vu le traitement qui a été infligé à M. Piquette. Je suppose que les Franco-Ontariens souhaitent toujours voir l'Ontario devenir constitutionnellement bilingue, comme l'est le Nouveau-Brunswick.

Se contenter de protéger la situation actuelle mettrait la minorité anglophone au Québec dans une position que la plupart des provinces considéreraient, je pense, comme extrêmement insatisfaisante.

Une autre interprétation du rôle du Parlement et des législatures de «protéger» la «caractéristique fondamentale», et des tribunaux d'interpréter la Constitution en conséquence, est que, si de l'avis de la minorité, le Parlement ou une législature ne fait pas son devoir de «protéger» la «caractéristique fondamentale», cette minorité peut faire appel aux tribunaux afin qu'ils disent à la législature de décréter toutes mesures que les tribunaux jugent nécessaires pour satisfaire au devoir auquel ils sont contraints en vertu de la Constitution. La Cour suprême du Canada l'a fait dans le cas du Manitoba, en ce qui concerne les langues. La Cour Suprême des États-Unis l'a fait dans l'affaire de la redistribution des sièges au sein des Assemblées législatives des États, et dans le cas Brown contre le Conseil de l'Éducation.

D'aucuns prétendront probablement que le paragraphe 4 s'y oppose, puisque qu'il décrète que «le présent article n'a pas pour effet de déroger aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou des législatures». Cependant, «déroger» me paraît sous-entendre amoindrir, ôter. Que penseriez-vous d'ordonner au Parlement ou à une Assemblée législative d'exercer ses pouvoirs d'une certaine manière requise par la Constitution? Les pouvoirs resteraient les mêmes; mais l'exercice de ces pouvoirs serait assujetti aux instructions des tribunaux.

L'article 36(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 stipule ce qui suit: «Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leurs droits de les exercer». Cela semblerait interdire aux tribunaux de dicter au Parlement ou à une législature comment exercer ses pouvoirs. Le paragraphe 4 du nouvel article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867 en fait-il de même?

S'il le fait, alors le principe de la dualité n'apporte réellement rien aux minorités linguistiques. Si, par contre, il laisse aux tribunaux la liberté de dicter au Parlement et aux législatures comment agir, alors cet article menace d'usurper sur les droits du Parlement et l'autonomie des provinces.

Il ne s'agit guère d'une question de détail, ou pouvant être laissée à l'absolue discrétion des juges.

b) Le nouvel article 2, paragraphe (3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «insiste sur le fait» que la législature et le gouvernement du Québec on «le rôle» de protéger et de promouvoir le caractère distinct du Québec en tant que «société distincte au sein du Canada» (paragraphe 1b).

(i) Cela nous amène, d'abord, à la question de la signification, sur le plan juridique, du terme «société» qui, d'après les avocats, n'est pas semble-t-il tout à fait clair. Le terme est utilisé dans l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*: «une société libre et démocratique». Autant que je sache, les tribunaux n'ont pas encore défini ce que cela signifie. Présuseraient-ils que la «société distincte» du Québec doit être une «société libre et démocratique»?

Il est possible que le terme «Société» ait un sens différent selon qu'il s'agit du droit civil ou du *common law*.

Peut-être ce Comité pense-t-il que cette question pourrait être examinée.

(ii) Deuxièmement, les expressions «société distincte» et «caractère distinct» nous amènent à nous demander ce que sont réellement cette société, et ce caractère et quelle est exactement la place de la minorité anglophone au sein de cette société. Peut-être ce Comité pense-t-il qu'il vaut la peine d'entendre le témoignage de sociologues à ce sujet.

Que le Québec soit sociologiquement distinct, qui encore une fois peut le contester? C'est en tous cas, la seule province à majorité francophone. C'est par ailleurs, la seule province dotée d'une code civil à la française, garanti par la *Constitution*. Nombre de caractéristiques de sa vie communautaire sont très différentes de ce que nous trouvons dans toute autre province.

L'on peut arguer cependant que les autres provinces sont elles aussi sociologiquement distinctes. Ma province natale de Terre-Neuve, par exemple, dont on connaît l'énorme *Dictionary of Newfoundland English*, a ses propres variétés de l'anglais. Elle a son propre système d'éducation, garanti par la

Constitution. C'est la seule province qui ait jamais été un Dominion indépendant, constitutionnellement l'égal du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. En outre, nous pouvions modifier notre propre *Constitution*, alors qu'à l'époque, le Canada ne le pouvait pas. Nous avions notre propre Haut-commissariat à Londres. Si nous avions eu insuffisamment d'argent et si nous avions été assez bêtes pour le faire, nous aurions même pu établir notre propre service diplomatique. Le Nouveau-Brunswick est aussi sociologiquement distinct: c'est la seule province dotée d'une minorité francophone représentant presque un tiers de la population totale, et une communauté francophone qui n'est en aucun cas juste une réplique de celle du Québec.

Cependant, c'est seulement en la province de Québec que l'Accord reconnaît une société distincte avec ce qui pourrait s'avérer des pouvoirs juridiques très spéciaux et très vastes, non seulement en ce qui a trait à la langue, mais aussi en ce qui a trait à beaucoup d'autres questions qu'englobent les articles 3 et 16 que j'examinerai plus loin.

(iii) Troisièmement, si le paragraphe (2) accorde réellement aux tribunaux le pouvoir d'ordonner à la législature du Québec d'exercer effectivement ses pouvoirs de façon à protéger le principe du dualité, alors les droits de la minorité anglophone devraient être protégés. Encore que si cette minorité demande aux membres de la législature de le faire, ceux-ci risquent d'être confrontés avec cette autre obligation, en vertu du paragraphe 3 de la *Constitution*, d'interpréter la *Constitution* d'une manière qui doit «Concorder avec la reconnaissance de ce que le Québec forme au sein du Canada une société distincte», et pourraient considérer que cette obligation l'emporte sur celle de protéger la dualité.

M. Rémillard a déjà prétendu que si la Cour suprême du Canada décide qu'il est inconstitutionnel de placer des signes dans une seule langue, la législature du Québec pourrait exercer son pouvoir de «promouvoir» l'«identité distincte» du Québec pour faire en sorte que cela devienne constitutionnel.

En d'autres termes, il est possible que les minorités francophones des neuf provinces découvrent soit que ce principe de dualité leur a permis d'acquérir des droits que les législatures d'au moins certaines des neuf provinces peuvent maintenant leur dénier (par exemple, le droit de s'exprimer en français durant les débats des législatures de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, de l'île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve), soit qu'il ne leur a rien apporté; la minorité anglophone au Québec pourrait quant à elle découvrir non seulement que ce principe de dualité ne lui a rien apporté mais aussi que le principe de la société distincte a donné à la législature et au gouvernement du Québec le pouvoir de les priver des droits dont ils jouissent actuellement. La minorité anglophone pourrait s'apercevoir que ce qui a été fait pour les minorités francophones ne l'a pas été pour les minorités anglophones.

Il vaut peut-être la peine de faire remarquer aussi que, tandis que le principe de dualité fait seulement allusion aux pouvoirs du Parlement et des législatures, celui de la société distincte fait allusion à la législature et au gouvernement du Québec. Il est possible que cela puisse être interprété comme conférant à l'exécutif du gouvernement du Québec certains pouvoirs de promouvoir le caractère distinct de la société distincte à l'aide de décrets ou d'autres moyens administratifs.

Si le principe de dualité n'est pas une simple fumisterie, et si l'autonomie du Parlement et des législatures provinciales ainsi que les droits des minorités linguistiques doivent être protégés, sinon accrus, ces ambiguïtés et obscurités doivent être éclaircis. Le Parlement, les législatures, les minorités et le public en général doivent savoir de façon aussi précise que possible ce à quoi nous devons nous attendre.

Je tiens à lancer un appel particulier en faveur de la minorité anglophone du Québec, dont j'ai autrefois fait partie. Je suppose que bon nombre de gens en dehors du Québec pensent que cela est tout à fait inutile, étant donné que le nombre d'anglophones dans cette province ne sont qu'une poignée, et qui plus est, une poignée de gens nantis, tout à fait capables de se défendre, et n'ayant nullement besoin d'être protégés par la *Constitution*.

C'est faux.

Bien sûr, les droits sont des droits, qu'il s'agisse d'une personne ou d'un million d'individus. Cependant, ils prennent peut-être une importance pratique supplémentaire lorsqu'ils concernent un nombre substantiel d'individus.

La minorité anglophone au Québec comprend plus de 800 000 personnes (ou à quelque chose près selon qu'on la mesure par rapport à la langue maternelle, ou par rapport à la langue généralement parlée à la maison.) Elle est plus importante que la population totale de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard ou de la Saskatchewan. Elle est presque aussi grande que la population totale de la Nouvelle-Écosse. Elle est plus grande que les minorités francophones de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick combinées.

Et elle n'est pas constituée de millionnaires ou de magnats. Les gens qui la composent sont pour la plus grande majorité des gens ayant des moyens petits ou très modestes.

L'axiome «Le prêteur ne s'occupe des petites affaires» ne s'applique pas à ces gens. Ce sont des Canadiens, au même titre que ceux de toute autre province ou de toute autre langue, et ils ont le droit de jouir de mêmes droits constitutionnelles et de la même protection constitutionnelle que les autres Canadiens.

J'ai également à cœur la protection constitutionnelle des minorités anglophones, ainsi que leurs droits et l'extension de ces droits. Il y a tout juste un mois, je suis allé en Alberta où je devais comparaître devant le Comité

des privilèges et élections de la législature albertaine pour défendre les droits de M. Piquette, membre de l'Assemblée législative, de s'adresser en français devant cette législature. Le moins qu'on puisse dire est que ça n'a pas été un très grand succès. J'ai quand même essayé et je le ferai encore, que ce soit dans cette province ou dans toute autre province où c'est nécessaire et possible.

2. Article 16

L'article 16 de l'Accord augmente énormément la portée de l'article, car il stipule que cet article «n'a pas pour effet de porter atteinte aux articles 25 ou 27 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ou au point 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*». Cela protège la garantie des droits conférés par la *Charte* aux peuples autochtones, la disposition de la *Charte* relative au multiculturalisme, ainsi que les Indiens et les terres qui leur sont réservées. En d'autres termes, toute le reste dans la *Constitution* et dans la *Charte*, est assujetti aux deux nouveaux principes d'interprétation dans l'article: le principe de dualité et le principe de la société distincte.

C'est, pour reprendre plus ou moins une phrase de ce Robert Borden, la disposition de la constitution peut être la plus extraordinaire que j'ai jamais rencontrée.

Il vaut la peine d'examiner ce qu'elle peut signifier.

(i) d'abord, tout ce qui est contenu dans la *Charte*, à l'exception des trois points mentionnés. Elle pourrait menacer, au Québec, les libertés fondamentales (libertés de parole, de pensée, d'opinion, liberté de la presse, liberté de réunion pacifique et liberté d'association); les droits démocratiques (le droit de vote et d'éligibilité; droit de tenir des élections périodiques et des sessions annuelles de la législature); les droits de circulation et d'établissement; les garanties juridiques (par exemple le droit à la protection contre l'emprisonnement arbitraire, le droit de faire contrôler, par habeas corpus, l'égalité de sa détention, la protection contre tout traitement ou peine cruels et inusités); les droits à l'égalité (droits à la protection contre toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques; les droits relatifs aux langues officielles; le droit de recevoir son instruction dans des écoles séparées ou des écoles confessionnelles, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Cette disposition pourrait même étendre la portée de l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui permet la restriction des droits et libertés par ailleurs garantis dans des limites «raisonnables» et «dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». Sans l'Accord, les tribunaux pourraient déclarer qu'une action particulière de la législature ou du gouvernement du Québec en vue de promouvoir le caractère distinct du Québec en tant que société distincte n'est pas «raisonnable» ou que sa «justification ne peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». Cependant, l'article 2, paragraphe 3

de l'Accord, que renforce l'article 16, pourrait les amener à en décider autrement.

Un nouveau Duplessis pourrait se servir du nouvel article 2 paragraphe 3 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de l'article 16 de l'Accord pour manigancer contre les libertés fondamentales, les droits à l'égalité et à la liberté de circulation et d'établissement. Les tribunaux repousseraient certainement tout attaque contre le droit de vote ou d'éligibilité. Cependant, pouvons-nous être raisonnablement certains qu'il se sentiraient capables de faire de même en ce qui concerne certains droits et libertés fondamentales, voire tous? Cette disposition pourrait au moins donner lieu à un grand nombre de litiges frivoles vexants et onéreux, et imposer aux tribunaux, déjà noyés sous les cas dont ils sont saisis en vertu de la *Charte*, un fardeau difficile à porter: un abus du système judiciaire.

Le plus grand danger proviendrait du principe de la société distincte et, bien sûr, toucherait seulement la population du Québec, bien que les gens qui la composent soient tous Canadiens et peuvent, au même titre que le reste d'entre nous, prétendre aux droits et libertés individuels et à la protection constitutionnelle de ces droits et libertés. Ils ne devraient pas faire l'objet de discrimination, et être réduit à des citoyens de deuxième classe.

Par contre, le principe de dualité risque de toucher des gens d'autres provinces, notamment en ce qui concerne les droits à l'égalité, le droit à l'enseignement dans des écoles séparées ou des écoles confessionnelles, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Certains avocats et politiciens malins pourraient tenir les tribunaux occupés pendant des années avec des stratagèmes dont ils n'oseraient pas user en l'absence de l'Accord.

(ii) voilà pour ce qui est de l'effet sur la *Charte*. Mais il y a aussi des faits sur les autres parties de la *Constitution*, notamment les pouvoirs du Parlement énoncés dans les articles 91, 92(10), 93, 94 et 95.

La liste est formidable. Les tribunaux repousseraient vraisemblablement d'emblée toute tentative d'établir au Québec une armée, un système bancaire, un tarif douanier, des poids et des mesures distincts sous prétexte que cela est nécessaire à une «société distincte». Mais qu'advviendrait-il du mariage et du divorce? de la radiodiffusion? des droits d'auteur? des brevets? des téléphones? des chemins de fer? du transport routier interprovincial et international? de l'énergie atomique? de la naturalisation et de la citoyenneté? de l'importance du contrôle du Parlement sur l'agriculture? de l'assurance-chômage? des décrets et des lois correctifs en vertu de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Que se passerait-il en matière de droit pénal? La Cour suprême du Canada a annulé la loi Padlock sous prétexte qu'elle empiétait sur le droit pénal, qui relève exclusivement du gouvernement fédéral. Cependant, l'article 16 de l'Accord pourrait bien renverser cela.

On peut arguer qu'aucun gouvernement québécois ne serait assez bête ou assez vil pour soulever ces questions. Cependant, la question des dispositions ne devrait pas être fondée sur la supposition que les gouvernements et les législatures ne peuvent être aussi bêtes ou vils. C'est précisément parce qu'ils ne peuvent l'être qu'il existe des constitutions et des chartes des droits et libertés.

3. Immigration

Les dispositions en matière d'immigration: article 3 (qui viennent s'ajouter aux articles 95a) à 95e) de la *Loi constitutionnelle de 1867*) et une disposition spéciale visant à incorporer dans la *Constitution*, sous l'article 3, les principes de l'entente Cullen-Couture sur l'immigration au Québec, constitue une troisième particularité importante de l'Accord.

a) un nouvel accord englobant ces principes traitera de la sélection à l'étranger et au Canada d'immigrants indépendants, de personnes venant au Canada pour y recevoir des soins médicaux, d'étudiants et de travailleurs temporaires, de la sélection de réfugiés à l'étranger et de l'établissement des critères sur lesquels se fonder pour les cas relatifs à la réunion des familles et les cas de parents aidés. Les autorités fédérales supprimeront les services (à l'exception de ceux relatifs à la citoyenneté) aux fins d'accueil et d'intégration (linguistique et culturelle, notamment) de tous les ressortissants étrangers qui doivent s'établir au Québec lorsque ces services sont fournis par le Québec, moyennant une juste compensation. (Cette dernière serait bien sûr payée par le Canada au Québec et son montant, en cas de différent quant à ce qui est raisonnable, serait probablement fixé par les tribunaux).

Ces dispositions ont une portée considérable. Si l'on veut les intégrer à la *Constitution*, il faut que les personnes connaissant bien la *Loi sur l'immigration* les étudient très attentivement. C'est indispensable car la possibilité de conclure des accords analogues sera offerte à toutes les provinces.

b) Il peut y avoir des raisons sérieuses, c'est du moins mon avis, d'accorder au Québec des pouvoirs spéciaux dans ce domaine; cependant, si ceux-ci doivent être inscrits dans la *Constitution*, il convient peut-être de les examiner de nouveau. Mais il ne s'ensuit pas que les mêmes pouvoirs doivent être donnés à toutes les provinces. Si c'était le cas, il pourrait en découler, en vertu de l'article 95 du projet (95A à 95E) une telle fragmentation des pouvoirs en matière d'immigration (et peut-être d'aubains) que ceux du Parlement à cet égard seraient ramenés à de très faibles proportions.

c) Un accord conclu avec une province et proclamé après avoir été approuvé par le Parlement et par l'assemblée législative provinciale annulera, *pro tanto*, l'article 91, point 25 (naturalisation et aubains) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi que la prééminence reconnue à la législation nationale par l'article 95.

Une réserve est apportée à cet égard par une disposition (paragraphe (2) de l'article 95B du projet) qui garantit au Parlement son pouvoir de fixer, par une loi adoptée par le Parlement, «des normes et objectifs nationaux relatifs à l'immigration et aux aubains, notamment en ce qui concerne l'établissement des catégories générales d'immigrants, les niveaux d'immigration au Canada et la détermination des catégories de personnes inadmissibles au Canada».

d) Les «normes nationales» doivent s'appliquer aux aubains aussi bien qu'aux immigrants, mais l'accord conclu avec une province pourrait faire relever de celle-ci «l'admission temporaire des aubains». Dans quelle mesure ces dispositions conservent-elles au Parlement son pouvoir en matière de naturalisation et d'aubains, domaines dans lesquels il a pour l'instant compétence exclusive?

e) Une modification peut être apportée à un accord ayant force de loi soit par proclamation après approbation par le Parlement et par l'assemblée législative de la province concernée, soit «selon les modalités prévues dans l'accord même». De quoi s'agit-il? D'un décret fédéral? D'un décret provincial? Des deux à la fois? Ou de quoi d'autre? Pourquoi cet autre mode de modification, qui ne fait pas intervenir le Parlement ni l'assemblée législative provinciale, figure-t-il dans le texte, et qu'est-ce que cela signifie?

f) Le nouvel article 95E semble ajouter une condition à la formule générale de modification (et donc requérir l'approbation de toutes les assemblées législatives provinciales) pour ce qui concerne toute modification apportée aux nouvelles dispositions concernant l'immigration et les aubains. La formule des sept provinces s'appliquera, mais seulement si les assemblées législatives de toutes les provinces ayant conclu des accords donnent leur approbation. Que se passera-t-il si les provinces ayant conclu des accords ne sont qu'au nombre de six?

g) Le nouvel accord avec le Québec, inscrit dans la Constitution, «garantira au Québec, sur le total annuel établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du Canada, un nombre d'immigrants, y compris les réfugiés, proportionnel à sa part de la population canadienne, avec droit de dépasser ce chiffre de cinq pour cent pour des raisons démographiques».

Le Québec abrite environ 25% de la population canadienne. Supposons que le gouvernement fédéral fixe à 100 000 le nombre total d'immigrants pour une année donnée. Cela signifie que le Québec est garanti de recevoir au moins 25 000 immigrants, ou 30 000 s'il le souhaite. Comment peut-on garantir que 25 000 ou 30 000 immigrants atterriront à un point d'entrée du Québec ou que, si tel est le cas, ils resteront dans la province (étant donné notamment que l'article 95D, paragraphe (3) du projet stipule expressément que les droits en matière de liberté de circulation s'appliqueront)?

Supposons que 18 000 immigrants seulement se rendent au Québec (ce qui représente, je crois, le nombre moyen des arrivées dans la province au cours des dernières années). Avancera-t-on que le nombre total d'immigrants doit être

abaissé de telle façon que 18 000 en représentent 30%, c'est-à-dire que le total national doit être ramené de 100 000 à 60 000 et le contingent pour le reste du pays de 70 000 à 42 000?

4. Le pouvoir de dépenser

La disposition relative au pouvoir fédéral de dépenser et aux programmes cofinancés constitue le quatrième point important de l'Accord.

a) Les provinces pourront décider, comme à présent, de ne pas participer à tout nouveau programme cofinancé dans un domaine de compétence provinciale exclusive. À l'heure actuelle, si elles font ce choix, les provinces reçoivent de l'argent du Trésor fédéral, ou l'équivalent en points d'impôt, mais seulement à condition de répondre à certaines normes déterminées par une loi du Parlement du Canada. En vertu de la septième clause de l'Accord, si les provinces déclarent de ne pas participer à un programme «établi par le gouvernement du Canada» et non, comme le stipule l'article relatif à l'immigration et aux aubains, par une «loi du Parlement du Canada qui fixe des normes et objectifs nationaux», elles obtiennent une «juste compensation» si elles appliquent «un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux».

Qu'entend-on par «mesure»? Par «compatible»? En quoi consistent les «objectifs nationaux»?

Qui fixe les «objectifs nationaux»? Le gouvernement du Canada. Ce n'est pas du tout la même chose d'être «compatible avec les objectifs nationaux» déterminés par l'exécutif ou de n'avoir d'effet «que dans la mesure de sa compatibilité avec les dispositions des lois du Parlement du Canada qui fixent des normes et objectifs nationaux (nouveau paragraphe 95B(2)). Les «objectifs nationaux» de la septième clause seront fixés par le gouvernement qui annoncera sa décision par un livre blanc ou par un discours, soit du Premier ministre, soit du ministre le plus directement concerné; les tribunaux pourraient déclarer que la «mesure» ou le programme provincial (de quoi qu'il s'agisse) remplit les conditions nécessaires pour une compensation en n'allant pas contre la décision du gouvernement. Par exemple, si le gouvernement fédéral annonçait à son de trompe un programme national de services de garderie, les tribunaux pourraient décider qu'un certain nombre de projets pilotes provinciaux sont «compatibles avec les objectifs nationaux». Ou encore il pourrait exister un programme provincial non offert à tous, ou entraînant une surfacturation, et les tribunaux pourraient déclarer qu'il s'agit bien de services de garderie et que le programme ne contredit pas le livre blanc ou le discours du Premier ministre; le Parlement n'aurait plus qu'à payer. Le Parlement serait de nouveau subordonné aux tribunaux, et les provinces seraient à même de puiser dans le Trésor fédéral pour financer des programmes purement symboliques.

5. Compensation en cas de non-adhésion

La neuvième clause de l'Accord, soit le nouvel article 40 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constitue le cinquième grand point de l'Accord. Il

prévoit qu'une «juste compensation» sera versée à toute province qui décide de ne pas adhérer à une modification de la Constitution ayant pour effet de transférer au Parlement du Canada une compétence provinciale.

À l'heure actuelle, la compensation ne peut être versée que si la modification est apportée «en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels» (le terme «culturel» se prête cependant à des interprétations très diverses).

Étant donné l'article 40 actuellement en vigueur, il est difficile de comprendre pourquoi, si une compensation peut être payée dans le cas d'un transfert de compétence en matière d'éducation et de culture, il n'en serait pas de même pour tout transfert. Si l'une des provinces transfère au Parlement une compétence ainsi que les dépenses assumées dans l'exercice de celle-ci, contrairement à une autre province, la première fait des économies, non la deuxième. Pourquoi la province qui garde sa compétence et doit assumer les dépenses correspondantes n'obtiendrait-elle pas une compensation pour les frais qu'elle continue à encourir? Cela semble pure justice.

Les tribunaux ne pourront pas fixer de façon inconsidérée le montant de la compensation, car ils n'auront qu'à se fonder sur ce que la province en question dépensait réellement dans le domaine concerné.

Il ne semble exister aucune raison sérieuse de ne pas étendre le principe de la compensation actuellement appliqué en matière d'éducation et de culture à l'ensemble des transferts de compétence.

L'importance pratique de cette décision ne serait sans doute pas très grande. Il est probable que seules les provinces petites et pauvres souhaiteront transférer des compétences. Ce ne sera pas le cas de l'Ontario et du Québec. Toute modification concernant un transfert de compétence nécessitera l'accord de sept assemblées législatives provinciales, représentant au moins la moitié de la population des dix provinces. L'Ontario et le Québec pourraient donc s'y opposer.

6. Le Sénat

Les dispositions concernant le Sénat constituent le sixième point de l'Accord.

a) À l'heure actuelle, la formule de modification par accord de sept provinces s'applique à toute modification de la Constitution concernant le mode de désignation des sénateurs, les pouvoirs du Sénat, le nombre de sénateurs représentant chaque province et l'obligation pour ceux-ci d'être domiciliés dans la province pour laquelle ils sont nommés.

La neuvième clause de l'Accord fait dépendre toute modification concernant ces questions du consentement unanime.

Les chances qu'une modification soit adoptée sont presque nulles, même selon la formule des sept provinces. L'Ontario et le Québec n'accepteront jamais une réduction du nombre des sénateurs les représentant, pas plus que les provinces de l'Atlantique. La Chambre des communes ne donnera jamais son accord à une modification augmentant le pouvoir réel du Sénat, tandis que les réformateurs n'en admettront jamais aucune qui ne le fasse pas.

Si l'on applique la formule du consentement unanime, les chances de changement sont infimes. Aux termes du nouvel article 50, alinéa (2)a), le droit perpétuel de proposer de telles modifications est garanti aux provinces; il ne s'agit toutefois que de «balle donnée de bonne foi pour du grain», et peut-être même que l'erreur n'a pas été involontaire. M. Getty a été dupé.

Bien entendu, divers changements pourraient être introduits par une loi ordinaire, ou même par le Sénat lui-même. Le sous-comité Lamontagne du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles les a proposés en 1980. Mais, à part ces derniers, la seule réforme du Sénat ayant la moindre chance d'être effectuée de notre vivant est prévue par la deuxième clause de l'Accord, soit le nouvel article 25 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Il s'agit en principe d'une disposition temporaire ou provisoire, qui ne devrait être appliquée que jusqu'à l'heureux jour où un Sénat entièrement nouveau sortira des débats de la conférence des premiers ministres et où l'approbation du Parlement et de l'ensemble des assemblées législatives provinciales renouvellera complètement toutes les dispositions relatives au Sénat. Mais c'est se bercer d'illusions.

b) Il importe donc de savoir exactement ce que dit le nouvel article 25 de la Loi constitutionnelle de 1867 et ce qui en découle.

Selon cet article, lorsqu'un siège devient vacant au Sénat, le gouvernement de la province concernée «peut» proposer au «Conseil privé de la Reine pour le Canada» (formule étrange sur laquelle je reviendrai plus tard) «des personnes susceptibles d'être nommées au siège vacant»; «jusqu'à» l'heureux jour de la réforme complète du Sénat, le siège vacant «est» occupé par une personne choisie sur la liste provinciale et «agrée par le Conseil privé de la Reine pour le Canada».

Que se passera-t-il si la province ne propose aucun candidat?

Selon moi, la question est purement académique. Peut-on imaginer qu'un gouvernement provincial refuse cette agréable occasion de faire des faveurs à sa clientèle politique, occasion de favoritisme sans risque puisque le premier ministre provincial peut toujours dire à une personne inscrite sur la liste mais qui n'est pas nommée que tout est la faute de ces satanés gens d'Ottawa?

À mesure que les sénateurs décèderont, atteindront l'âge limite, démissionneront ou seront nommés à d'autres postes, le Sénat se métamorphosera. Non pas dans l'immédiat, mais au fil des années, nous aurons d'abord un Sénat

dont la majorité des membres seront choisis par les gouvernements provinciaux, et à la longue un Sénat dont tous les membres seront dans ce cas. Il est vrai que le gouvernement fédéral aura un droit de veto quant aux candidatures, ce qui devrait lui permettre d'écarter les «hommes de main» et les incapables. Mais les sénateurs se sentiront redevables de leur siège au gouvernement provincial plutôt qu'au fédéral.

Le Sénat transformé aura tous les pouvoirs législatifs du Sénat actuel, notamment celui de rejeter absolument n'importe quel projet de loi. Mais il exercera une influence politique dont l'actuelle chambre haute ne peut même pas rêver. Ses membres prendront au sérieux leur tâche de représentation des intérêts provinciaux et régionaux, et quelle importance y a-t-il à ce que cela cause des ennuis au gouvernement fédéral ou à ce que cela déplaie à la Chambre des communes? N'est-il pas temps que les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique puissent s'opposer au pouvoir prépondérant du Canada central, qui détient perpétuellement la majorité à la Chambre des communes? Les sénateurs des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique ne détiendraient qu'une faible majorité; ils ne pourraient s'opposer à la volonté de la chambre élue que dans des cas réellement graves et des situations d'extraordinaire urgence. Le Canada aurait un Sénat représentant beaucoup mieux ses différentes tendances d'opinion et beaucoup moins susceptible d'être dominé par un parti détenant une majorité écrasante.

Mais, à long terme, un transfert de compétences se produirait de la Chambre des communes élue au Sénat nommé. La première, dont l'approbation est nécessaire pour l'entrée en vigueur de l'Accord, ne s'en accomodera peut-être pas volontiers.

7. La Cour suprême du Canada

La sixième clause de l'Accord modifie l'article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 en lui ajoutant cinq nouvelles dispositions (101A à 101E).

a) L'alinéa 42(1)d) de la Loi constitutionnelle de 1982 était loin d'être clair. Dans quelle mesure ne portait-il pas atteinte à la compétence précédemment exclusive du Parlement sur la Cour suprême? Dans quelle mesure faisait-il relever celle-ci de la *Constitution*, modifiable seulement selon la formule des sept provinces? Les dispositions de la sixième clause de l'Accord, pour une fois énoncées simplement et sans ambiguïté, fournissent une réponse: il s'agit d'un gain important.

b) La compétence de la Cour reste inchangée. C'est un autre point important et favorable.

c) La cour reste composée de neuf juges. Il faut toujours que trois d'entre eux au moins aient été inscrits au barreau du Québec ou aient exercé les fonctions de juge dans cette province.

d) Le mode de nomination des juges est radicalement changé. C'est certainement un point important. Qu'il s'agisse d'un changement favorable est pour le moins douteux.

(i) En vertu du nouveau paragraphe 101C(2), le gouvernement fédéral peut choisir le juge en chef parmi les membres de la Cour suprême, sans qu'il soit question de proposition des provinces.

(ii) Pour la nomination d'un juge en chef qui ne serait pas choisi parmi les membres de la Cour suprême, ainsi que pour celle de tous les autres juges, le gouvernement fédéral fait son choix sur les listes présentées par les gouvernements provinciaux (nouveau paragraphe 101C(2)).

(iii) Lorsque le gouvernement fédéral nomme un juge du Québec, il doit s'agir d'une personne figurant sur la liste présentée par le gouvernement du Québec (nouveau paragraphe 101C(3)).

(iv) Lorsque le gouvernement fédéral nomme un juge de toute autre province, il doit choisir une personne figurant sur la liste présentée par le gouvernement de cette province (nouveau paragraphe 101C(4)).

(v) Les gouvernements provinciaux «peuvent» (et non «doivent») proposer des candidats (nouveau paragraphe 101C(1)).

(vi) Toute personne nommée doit «agréer au Conseil privé de la Reine pour le Canada» (nouveau paragraphe 101C(2)).

e) Un gouvernement provincial pourrait refuser de proposer des candidats. C'est bien entendu très improbable, notamment parce que, comme dans le cas des nominations au Sénat, cette possibilité fournit l'agréable occasion d'un favoritisme sans risque, et aussi parce qu'un gouvernement séparatiste, qu'il s'agisse du Québec ou d'une autre province, pourrait proposer des candidats qui, s'ils étaient acceptés par le Conseil privé de la Reine pour le Canada, seraient cause de grandes difficultés dans le fonctionnement de la Cour, particulièrement pour les affaires ayant trait à la Constitution ou à la Charte.

f) Qu'arrivera-t-il si le Conseil privé de la Reine pour le Canada refuse de nommer quiconque figurant sur la liste du gouvernement provincial? Le siège restera-t-il vacant? Il semble qu'aucune disposition n'ait été prévue en cas d'impasse, comme c'était le cas dans le projet abandonné de Charte de Victoria de 1971. Votre Comité jugera peut-être intéressant d'examiner cette question.

g) Aucune disposition ne prévoit la nomination d'un juge des territoires. Votre Comité jugera peut-être à propos d'examiner également cette question.

8. Changements des formules de modification

Aux termes de la neuvième clause de l'Accord, l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui prévoit l'application de la formule des sept

provinces pour certaines modifications, disparaît en totalité. Toutes les modifications sont désormais soumises à la règle de l'unanimité.

Cette décision a pour principal effet de donner à chaque province le droit d'opposer un veto absolu à toute proposition relative à une réforme du Sénat qui nécessite une modification de la constitution, ainsi qu'à l'agrandissement d'une province actuelle aux dépens des territoires ou à la création de nouvelles provinces.

Les quatre provinces de l'Ouest seront probablement les seules à élever des objections contre un veto concernant tout agrandissement aux dépens des territoires. Mais, de toute façon, la formule des sept provinces aurait probablement empêché l'adoption de cette mesure.

J'ai déjà examiné le droit de veto exercé par une seule province à l'égard d'une réforme de Sénat.

La Loi constitutionnelle de 1982 a déjà rendu plus difficile aux territoires de devenir des provinces. Avant 1982, une simple loi du Parlement du Canada aurait suffi. La Loi de 1982 a fait dépendre cette question de l'accord de sept provinces. Maintenant, la règle de l'unanimité s'applique.

Donner un droit de veto à chaque province semble ajouter un obstacle supplémentaire auquel il n'est pas facile de trouver une raison sérieuse.

Le Québec n'en a certainement pas fait une condition préalable à l'acceptation de l'Accord.

Quelle autre province peut avoir exigé cette disposition?

Pourquoi le gouvernement fédéral l'aurait-il exigée?

Cette disposition de l'Accord semble un affront gratuit fait au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest par une assemblée où ceux-ci n'étaient pas représentés et qui, pour autant que je sache, ne leur a fourni aucune occasion de se faire entendre.

Votre Comité jugera peut-être bon d'examiner également cette question.

9. Inscription des conférences des premiers ministres dans la Constitution

À première vue, cette question ne semble pas avoir une grande importance pratique. Les conférences existent et ne disparaîtront pas. Aucune nouvelle compétence ne leur est officiellement donnée. Elles sont entrées dans les habitudes. Le fait de les inscrire dans la Constitution aura-t-il d'autres conséquences réelles que de leur donner un certain prestige supplémentaire? Faire figurer à leur ordre du jour, jusqu'à ce qu'elles soient réglées à la satisfaction de tous, les questions de la réforme du Sénat et de la pêche assure

à M. Getty et à ceux qui le soutiennent, ainsi qu'à M. Peckford et à ses partisans, de même qu'à leurs successeurs respectifs, une occasion annuelle de discuter de ces sujets et d'essayer de persuader leurs collègues de donner leur accord unanime aux «trois E» ou à quelque autre formule favorite, ou encore de tenter de persuader le premier ministre du Canada et six autres premiers ministres de changer les responsabilités en matière de pêche. Mais ils peuvent faire cela de toute façon, à tout moment, qu'il y ait une conférence ou non.

Je me suis donc senti tout d'abord incliné à dire que ces dispositions de l'Accord ne constituent guère plus que du verbiage inutile. En tant que conservateur disciple de John A. MacDonald, je n'étais guère enthousiaste. Mais le principe de ces conférences est accepté depuis longtemps.

Les événements qui ont suivi m'ont amené à me demander si j'étais trop naïf. J'ai entendu trop de déclarations, provenant de trop nombreuses fractions de l'opinion, selon lesquelles un accord constitutionnel adopté par une conférence des premiers ministres est maintenant reconnu par convention, quoique non par la loi, comme le mot de la fin, aussi immuable que les lois des Mèdes et des Perses.

Accepter une telle convention réduirait le Parlement et les assemblées législatives provinciales à n'être guère plus que des échos pour ce qui concerne les modifications de la *Constitution*. Ce serait ébranler le gouvernement parlementaire. Ce serait établir un nouveau pouvoir suprême, souverain, omniscient et infaillible, face auquel la fonction du Parlement et des assemblées législatives consisterait simplement à dire: «Roma locuta est. Les premiers ministres se sont prononcé, il n'y a plus qu'à se taire.»

10. Les autochtones

À part de les exclure de l'application des principes du dualisme et de la société distincte, l'Accord ne prévoit rien en ce qui les concerne. Il aurait certainement été impossible d'obtenir l'inclusion dans l'Accord de quelque disposition importante que ce soit, si peu de temps après l'échec de la récente conférence sur ce sujet. Mais il semble regrettable que la question n'ait pas été au moins ajoutée à celles de la réforme du Sénat et de la pêche afin d'être examinée au cours des futures conférences des premiers ministres. Cela aurait constitué au moins un geste symbolique.

11. Questions de rédaction

J'ose signaler au Comité deux questions de rédaction qui pourraient, selon moi, être cause de difficultés.

a) Le nouveau paragraphe 25(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule qu'en cas de vacance au Sénat, le nouveau sénateur sera choisi sur une liste présentée par la province concernée. Mais il existe des sénateurs ne représentant aucune province: l'un du Yukon, l'autre des Territoires du Nord-Ouest. Tous deux sont bien entendu nommés par le gouvernement fédéral.

Mais que se passera-t-il, aux termes de l'Accord, si l'un de ces sièges devient vacant? Aucune province ne présentera de liste. Cependant, en cas de «vacance», une personne figurant sur une liste présentée par une province doit être nommé au siège en question.

Ne conviendrait-il pas d'adopter une disposition relative aux sièges des territoires, ne serait-ce que pour dire que la loi actuelle continuera à s'appliquer pour ceux-ci?

b) Dans le cas du Sénat, les listes provinciales doivent être présentées au «Conseil privé de la Reine pour le Canada» et, pour ce qui est du Sénat et de la Cour suprême du Canada, des nominations ne peuvent être faites que si le candidat est «agréé par le Conseil privé de la Reine pour le Canada».

Dans les deux cas, cette expression désigne probablement le gouvernement du Canada. Mais, s'il en est ainsi, ne devrait-on pas parler du «gouverneur général en conseil»?

La formulation actuelle semble donner au Conseil privé de la Reine pour le Canada un statut et des fonctions qui n'ont été prévues par aucune partie de la Constitution.

La Loi constitutionnelle de 1867 stipule (article 11) qu'«il y aura, pour aider dans l'administration du gouvernement du Canada et donner des avis à cet égard, un conseil nommé le Conseil privé de la Reine pour le Canada».

L'article 13 de la même loi déclare: «Les dispositions de la présente loi relatives au gouverneur général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur général agissant sur l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada».

Selon l'article 48 de la Loi constitutionnelle de 1982, «le Conseil privé de la Reine pour le Canada demande au gouverneur général de prendre, conformément à la présente partie, une proclamation dès l'adoption des résolutions prévues par cette partie pour une modification par proclamation».

Selon toutes ces dispositions, la fonction du Conseil privé consiste simplement à donner des avis. Mais, l'Accord lui confère de fait un pouvoir de décision: celui de décider si un candidat provincial lui agréé.

Peut-on en déduire que le Conseil privé au complet (qui, pour autant que je sache, ne s'est jamais réuni), soit plus de 200 personnes, doit être rassemblé pour décider, à la majorité des voix, si un candidat doit ou non être nommé? Que se passera-t-il si un membre excentrique du Conseil privé porte la question devant les tribunaux?

On peut avancer que le Conseil privé n'aurait toujours que le pouvoir de donner des avis. Mais l'Accord dit expressément que le candidat doit être agréé par le Conseil privé et que seuls des candidats répondant à cette condition seront nommés. Si le Conseil privé s'y oppose, la nomination ne peut être faite.

On peut aussi avancer que par Conseil privé il faut entendre un quorum de cet organisme. Jusqu'en 1878, les Instructions royales au gouverneur général prévoyaient un quorum légal de quatre membres. Cette disposition a disparu en 1878. Pour autant que je sache, elle n'a jamais été remplacée.

L'expression «gouverneur général en conseil» est bien établie, précise, sans ambiguïté. Pourquoi ne l'a-t-on pas utilisée?

Par ailleurs, le nouvel article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1867* rétablirait probablement l'ancienne pratique des nominations au Sénat par décret, qui a été remplacée en 1976 par la formule des nominations par le seul premier ministre, par instrument d'avis.

12. Observations générales

Enfin, il me semble clair que l'Accord transforme fondamentalement notre Constitution.

Il aurait pour effet un important transfert de compétences du Parlement et des assemblées législatives aux tribunaux; un autre, considérable, du gouvernement fédéral et du Parlement aux gouvernements et aux assemblées législatives des provinces, particulièrement du Québec; à long terme, un transfert notable de la Chambre des communes au Sénat. Il pourrait aussi facilement entraîner, en pratique, un important transfert de compétences du Parlement et des assemblées législatives provinciales à la conférence des premiers ministres, dotée d'un nouveau statut et d'une nouvelle légitimité.

Le Canada est déjà probablement l'État fédéral le plus décentralisé du monde. L'Accord accentuerait encore cette décentralisation. Le Canada a déjà une Constitution extraordinairement rigide. L'Accord la rendrait plus rigide encore.

Cela répond-il réellement aux vœux du peuple canadien? À ses besoins?

Votre Comité, qui examinera ce document et fera probablement des recommandations le concernant, est chargé d'une tâche d'une importance fondamentale, non seulement pour cette génération, mais aussi pour les générations à venir. En effet, si le Parlement et les assemblées législatives provinciales prennent maintenant une décision malavisée, y remédier sera un travail de Sisyphe.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

Frank Iacobucci, Q.C., Deputy Minister and Deputy
Attorney General, Department of Justice Canada.

Gérald Beaudoin, Professor of Constitutional Law,
University of Ottawa.

From the National Association of Women and the Law:

Helena Orton, Spokesperson for NAWL;

Patricia File, Public Affairs Co-ordinator;

Bev. Baines, Member;

France Houle, Member—Quebec;

Brigitte Mornault, Member—Quebec.

Honourable Eugene Forsey.

TÉMOINS

Frank Iacobucci, c.r., sous-ministre et sous-procureur
général, Ministère de la Justice Canada.

Gérald Beaudoin, professeur du droit constitutionnel,
Université d'Ottawa.

De l'Association nationale de la femme et le droit:

Helena Orton, porte-parole pour AFND;

Patricia File, coordonnatrice, Affaires publiques;

Bev. Baines, membre;

France Houle, membre—Québec;

Brigitte Mornault, membre—Québec.

L'honorable Eugene Forsey.

Y2
C51
SENATE *exp. 2*

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Wednesday, August 5, 1987

Joint Chairmen:

Hon. Arthur Tremblay, Senator

Chris Speyer, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le mercredi 5 août 1987

Coprésidents:

L'hon. Arthur Tremblay, sénateur

Chris Speyer, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on

The 1987 Constitutional Accord

Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes de

L'entente constitutionnelle de 1987

RESPECTING:

Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987

CONCERNANT:

L'ordre de renvoi du Sénat, du 17 juin 1987 et l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du 16 juin 1987

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE
AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE
1987 CONSTITUTIONAL ACCORD

Joint Chairmen:

Hon. Senator Arthur Tremblay
Chris Speyer, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Suzanne Blais-Grenier
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Jim Hawkes
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet—(12)

(Quorum 8)

Andrew Johnson

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES DE L'ENTENTE
CONSTITUTIONNELLE DE 1987

Coprésidents:

L'hon. sénateur Arthur Tremblay
Chris Speyer, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Suzanne Blais-Grenier
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Jim Hawkes
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet—(12)

(Quorum 8)

Les cogreffiers du Comité

Andrew Johnson

Eugene Morawski

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 5, 1987

(4)

[Text]

The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord met, this day at 9:37 o'clock a.m., in Room 253-D of the Centre Block, the Honourable Arthur Tremblay, Senator and Chris Speyer presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Representing the House of Commons: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Other Members present from the House of Commons: Don Boudria, David Berger, Jean-Robert Gauthier, Robert Layton, Keith Penner, Marcel Prud'homme.

Witnesses: From the Federation of Francophones outside of Quebec: Yvon Fontaine, President. *From the Inuit Committee on National Issues:* Zebedee Nungak, Robert Co-Chairman; and John Amagoalik, Co-Chairman. A. Wayne MacKay, Professor, Dalhousie Law School.

In attendance: From the Library of Parliament: Bruce Carson, Jacques Rousseau and Louis Massicotte, Researchers. *From McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, Consultant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and its Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987, both relating to the document entitled "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987 by the First Ministers of Canada" copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, August 4, 1987, Issue No. 2*)

Yvon Fontaine made an opening statement and answered questions.

Zebedee Nungak and John Amagoalik each made an opening statement and answered questions.

A. Wayne MacKay made an opening statement and answered questions.

At 1:26 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(5)

The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord met, this day at 3:01 o'clock p.m., in Room 253-D of the Centre Block, the Honourable Arthur Tremblay, Senator and Chris Speyer presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 5 AOÛT 1987

(4)

[Traduction]

Le Comité mixte de l'Entente constitutionnelle de 1987 s'est réuni ce jour à 9 h 37 en la pièce 253-D de l'Édifice du centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Arthur Tremblay et du député Chris Speyer.

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Représentant la Chambre des communes: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Autres députés présents: Don Boudria, David Berger, Jean-Robert Gauthier, Robert Layton, Keith Penner, Marcel Prud'homme.

Témoins: De la Fédération des francophones hors Québec: Yvon Fontaine, président. *Du Comité Inuit sur les affaires nationales:* Zebedee Nungak, coprésident; et John Amagoalik, coprésident. A. Wayne MacKay, professeur, Dalhousie Law School.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Bruce Carson, Jacques Rousseau et Louis Massicotte, attachés de recherche. *De McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, expert-conseil.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du 17 juin 1987, émanant du Sénat, et à son ordre de renvoi en date du 16 juin 1987, émanant de la Chambre des communes, lesquels portent sur le document intitulé «Accord constitutionnel de 1987 signé à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada» et dont copie avait été déposée le 3 juin 1987 au Sénat et à la Chambre des communes. (*Voir Procès-verbal du mardi 4 août 1987, fascicule n° 2*)

Yvon Fontaine fait une déclaration puis répond aux questions.

Zebedee Nungak et John Amagoalik font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

A. Wayne MacKay fait une déclaration puis répond aux questions.

À 13 h 26, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(5)

Le Comité mixte de l'Entente constitutionnelle de 1987 s'est réuni ce jour à 15 h 01 en la pièce 253-D de l'Édifice du centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Arthur Tremblay et du député Chris Speyer.

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Representing the House of Commons: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Other Members present from the House of Commons: Jean-Robert Gauthier, Donald Johnston, Robert Layton, Lucie Pépin, Bill Tupper.

Witnesses: Gordon Robertson, Former Secretary to the Cabinet. *From the National Union of Provincial Government Employees:* Larry Brown, National Secretary-Treasurer. *From L.E.A.F.—Women's Legal Education and Action Fund:* Marilou McPhedran, Executive Committee Member; Lucie Lamarche, Executive Committee Member; and Beth Symes, Member of the National Legal Committee.

In attendance: From the Library of Parliament: Bruce Carson, Jacques Rousseau and Louis Massicotte, Researchers. *From McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, Consultant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and its Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987, both relating to the document entitled "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987 by the First Ministers of Canada", copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, August 4, 1987, Issue No. 2*)

Gordon Robertson made an opening statement and answered questions.

Larry Brown made an opening statement and answered questions.

At 4:55 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:07 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Lucie Lamarche, Marilou McPhedran and Beth Symes each made an opening statement and answered questions.

At 6:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski

Andrew Johnson

Joint Clerks of the Committee

Représentant la Chambre des communes: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Autres députés présents: Jean-Robert Gauthier, Donald Johnston, Robert Layton, Lucie Pépin, Bill Tupper.

Témoins: Gordon Robertson, ancien secrétaire du Cabinet. *Du Syndicat national de la fonction publique provinciale:* Larry Brown, secrétaire-trésorier national. *De FAEJ—Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes:* Marilou McPhedran, Lucie Lamarche, membres du comité exécutif; Beth Symes, membre du comité juridique national.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement:* Bruce Carson, Jacques Rousseau et Louis Massicotte, attachés de recherche. *De McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, expert-conseil.

Le Comité poursuit les travaux prévus à son ordre de renvoi en date du 17 juin 1987, émanant du Sénat, et à son ordre de renvoi en date du 16 juin 1987, émanant de la Chambre des communes, lesquels portent sur le document intitulé «Accord constitutionnel de 1987 signé à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada» et dont copie avait été déposée le 3 juin 1987 au Sénat et à la Chambre des communes. (*Voir Procès-verbal du mardi 4 août 1987, fascicule n° 2*)

Gordon Robertson fait une déclaration puis répond aux questions.

Larry Brown fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 55, la séance est suspendue.

À 17 h 07, la séance reprend.

Lucie Lamarche, Marilou McPhedran et Beth Symes font chacune une déclaration puis répondent aux questions.

À 18 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Eugene Morawski

Andrew Johnson

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Wednesday, August 5, 1987

• 0936

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Order, please.

Je déclare donc ouverte cette deuxième journée d'audiences publiques de notre Comité et j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à notre premier témoin aujourd'hui, je veux dire la Fédération des francophones hors Québec. Je demanderais au président de se présenter et de nous présenter celui qui l'accompagne pour le bénéfice de ceux qui doivent diffuser les débats et qui ont besoin de bien vous situer, même physiquement, dans la pièce. C'est ce qu'on m'a fait remarquer tout à l'heure.

Vous avez la parole.

M. Yvon Fontaine (président, Fédération des francophones hors Québec Inc.): Je me nomme Yvon Fontaine, et je suis le président de la Fédération des francophones hors Québec; à ma droite, voici Aurèle Thériault, le directeur général de la Fédération.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Il semble que cela marche bien comme cela.

J'ai évidemment pris connaissance de votre mémoire et il m'a donné l'impression—une impression fort agréable pour la présidence des débats—qu'il va pouvoir se loger assez aisément dans la limite de temps qui est impartie aux témoins, c'est-à-dire environ 12 minutes. Je le souligne parce que j'espère que cela va servir de modèle aux autres témoins qui viendront par la suite.

Cela dit, je vous invite immédiatement à nous présenter votre mémoire.

M. Y. Fontaine: Merci, monsieur le président.

Peut-être une petite mise au point avant d'en commencer la lecture. Ce matin, nous avons une version légèrement modifiée du document; je pense que les membres du Comité ont eu le privilège d'en avoir une copie. En annexe, c'est tout simplement quelque chose pour servir de référence aux membres du Comité dans le but de donner des précisions additionnelles.

Messieurs les présidents, messieurs et mesdames les membres du Comité, la Fédération des francophones hors Québec est heureuse de se présenter devant vous aujourd'hui pour faire part de ses commentaires à l'endroit de l'Accord constitutionnel, signé le 3 juin dernier par les 11 premiers ministres. La FFHQ a suivi avec attention tout le processus des négociations constitutionnelles et a livré publiquement sa réflexion et ses demandes pour que le texte de l'entente réponde le plus précisément possible aux besoins et aspirations des francophones de l'extérieur du Québec.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mercredi 5 août 1987

Le coprésident (le sénateur Tremblay): La séance est ouverte.

I now call to order the second day of public hearings of our committee and I am pleased to welcome today's first witness, the *Fédération des francophones hors Québec*. I would ask the chairman to introduce himself and his colleague. As was pointed out to me earlier, this is for the benefit of the broadcasting service, which must be able to identify you and your position in the room.

You have the floor.

Mr. Yvon Fontaine (President, Fédération des francophones hors Québec Inc.): I am Yvon Fontaine, president of the *Fédération des francophones hors Québec*; on my right is Aurèle Thériault, Director General of the *Fédération*.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): That seems to have had the desired effect.

I have read your brief, naturally, and as chairman of the proceedings, I am very pleased that it seems to fit easily into the time limit allocated to witnesses of approximately 12 minutes. I point this out because I hope you will serve as an example for other subsequent witnesses.

With that, I ask you to present your brief to us.

Mr. Y. Fontaine: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to make one small clarification before reading the brief. This morning's version of the brief is somewhat modified, and I think that members of the committee have received a copy among their documentation. It is merely intended to serve as a reference for committee members and to give them additional details.

Co-chairmen, ladies and gentlemen of the committee, the *Fédération des francophones hors Québec* is happy to appear before you today to share its comments on the constitutional accord signed on June 3, 1987 by the 11 first ministers. The FFHQ has closely followed the entire constitutional negotiation process and has publicly voiced its observations and recommendations to bring the wording of the agreement as closely into line as possible with the needs and aspirations of francophones outside Quebec.

[Text]

[Translation]

• 0940

La mise sur pied de votre Comité, par le gouvernement fédéral, nous apparaît donc comme une nouvelle étape des discussions qui permettront, nous l'espérons, d'améliorer le texte de l'accord constitutionnel.

Tout d'abord, nous croyons que l'alinéa 2(1)a qui rend les francophones de l'extérieur du Québec présents dans le reste du pays, a une portée restrictive. Le texte restreint de façon très considérable le concept de la dualité canadienne en ramenant la reconnaissance des communautés initialement proposée par la rencontre du Lac Meech à la reconnaissance de l'existence de personnes d'expression française ou anglaise. De cette façon, nous croyons que la formulation de Canadiens d'expression française comporte un danger.

La difficulté que comporte la formulation actuelle réside dans le fait que la dualité canadienne coïncide uniquement avec la notion de langues officielles mais ne la complète pas. S'il y a une reconnaissance de deux langues officielles au Canada, c'est parce qu'une réalité culturelle et sociologique le rend nécessaire. La dualité doit être référentielle à l'existence de deux grandes communautés culturelles dont la permanence constitue une condition essentielle à la Fédération canadienne.

La politique des langues est un instrument devant assurer la pleine participation des communautés de langues officielles aux affaires de l'État et non pas une simple fin en soi.

La conséquence de ceci donnerait une interprétation de la Loi constitutionnelle qui favoriserait la permanence et la pleine participation des minorités de langues officielles. Une règle d'interprétation qui serait fondée sur la reconnaissance de collectivités ou de communautés, plutôt que de personnes, traduirait de façon plus juste l'objectif que nous venons de présenter.

À l'heure actuelle, il existe une seule règle d'interprétation, c'est-à-dire l'article 27 de la Charte canadienne des droits et libertés qui se rapporte à la question du multiculturalisme. Cet article n'est pas adapté à la réalisation de l'objectif que nous venons de décrire. À la rigueur, il pourrait être interprété de façon à faire obstacle à la reconnaissance véritable de la dualité canadienne.

Il nous paraît nécessaire de formuler de façon aussi positive et certaine le concept de dualité que le concept de multiculturalisme inscrit à l'article 27 de la Charte canadienne des droits et libertés pour y faire contrepoids.

Les droits scolaires de la minorité doivent être interprétés de façon à assurer sa survie culturelle et pas seulement l'accès à un enseignement en langue française hors du Québec.

Le droit d'utiliser le français en cour doit être interprété comme permettant comme permettant à la minorité d'avoir un accès égal aux tribunaux, dans sa langue.

We therefore view the creation of your committee by the federal government as a new stage in the discussions, which we hope will lead to an improvement in the wording of the constitutional Accord.

First, we believe that paragraph 2(1)(a), which gives francophones outside Quebec a "presence" in the rest of the country, is restrictive in scope. The wording seriously limits the concept of Canadian duality by reducing the recognition of communities, initially proposed by the Meech Lake talks, to the recognition of French- or English-speaking persons. We believe "French-speaking Canadians" contains a risk.

The problem with the present wording lies in the fact that Canadian duality coincides with but does not complement the concept of official languages. Two official languages are recognized in Canada because cultural and sociological reality has made this necessary. This duality must derive from the existence of two major cultural communities whose permanence constitutes an essential condition for Confederation.

Language policy as an instrument should ensure full participation of both official language communities in the affairs of the state, not simply be an end in itself.

This would produce an interpretation of the Constitution Act that promotes the permanence and full participation of official language minorities. A rule of interpretation based on the recognition of groups or communities rather than individuals would more accurately reflect the objective we have just presented.

At present, there is only one rule of interpretation: Section 27 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which concerns multiculturalism. This section is ill-suited to the achievement of the objective we have just described. At worst, it might be used to obstruct true recognition of Canada's duality.

We believe the concept of duality must be stated as firmly and positively as the concept of multiculturalism entrenched in section 27 of the Canadian Charter to provide an effective balance.

The educational rights of the minority must be interpreted in a way that ensures its cultural survival and not just access to education in French outside Quebec.

The right to use French in the courts must be interpreted as granting the minority equal access to the courts in its own language.

[Texte]

Ces besoins sont différents de ceux que véhicule l'article 27 qui emploie pourtant les termes «promotion» et «valorisation» pour définir la règle d'interprétation constitutionnelle favorisant le respect de toutes les cultures.

La reformulation est d'autant plus nécessaire que les tribunaux ont jusqu'ici interprétée de façon très restrictive les droits linguistiques contenus dans la Charte canadienne des droits et libertés et nous estimons qu'il pourrait en être de même dans l'avenir avec l'alinéa 2(1)a), tel qu'il existe maintenant.

En deuxième lieu, la FFHQ s'inquiète sérieusement du paragraphe 2(2). Ce dernier impose au Parlement du Canada et aux législatures provinciales le rôle de protéger la caractéristique fondamentale du pays. Cette obligation assurera dans le scénario le plus optimiste la permanence de personnes d'expression française à l'extérieur du Québec.

• 0945

En d'autres termes, la protection contre des mesures qui favoriseraient l'assimilation, c'est-à-dire, au mieux, le *status quo*. C'est pourquoi nous voudrions voir inscrit le rôle de promotion, ce qui permettrait de modifier le *status quo*.

L'actualité récente nous permet de croire que les francophones de l'extérieur du Québec ne peuvent pas compter uniquement sur une propension naturelle des instances politiques à s'engager à faire la promotion de la caractéristique fondamentale du Canada. Les événements des derniers mois et des derniers jours en témoignent. Je fais ici référence à l'affaire Léo Piquette en Alberta qui a suivi l'accord du 3 juin; je fais aussi référence aux déclarations des derniers jours du chef de l'opposition conservateur de l'Ontario, M. Grossman, qui semble revenir sur ses positions lors de l'adoption de la Loi 8, en Ontario.

Malheureusement, les événements des dernières semaines, comme je le disais, viennent confirmer cet état de fait. Si le projet de loi sur les langues officielles, déposé en juin dernier, prévoit que le Parlement fédéral devra assurer la promotion et le développement des communautés de langues officielles, ce dont nous sommes relativement satisfaits, il n'y a rien qui empêche d'inscrire ce principe dans le document sur lequel s'établissent les fondements même de notre pays, à savoir la Constitution.

L'importance d'inscrire l'obligation de promotion est accentuée par le fait que l'on a inscrit dans l'Accord le paragraphe 2(4) qui n'existait pas dans l'entente du 30 avril. Ce paragraphe confirme en effet que le paragraphe 2(2) ne crée aucun droit substantif additionnel en matière de droits linguistiques qui serait opposable aux législatures provinciales et au Parlement fédéral. Les pouvoirs et prérogatives des provinces et du Parlement demeurent intacts. Que reste-t-il de la l'article d'interprétation dans ce cas? À quoi l'appliquer? Tout au plus, elle servira à interpréter les droits linguistiques inscrits dans la

[Traduction]

These needs differ from those set forth in section 27, even though it uses the terms "preservation" and "enhancement" to define the rule of constitutional interpretation promoting respect for all cultures.

This redrafting is especially necessary since the courts to date have taken a restrictive view of the language rights contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and in future might very well favour the same interpretation of paragraph 2(1)(a) as it now stands.

Second, the FFHQ is concerned about subsection 2(2). This passage assigns Parliament and the provincial legislatures the role of protecting the basic characteristic of Canada. In the most optimistic scenario, this obligation will ensure the permanence of French-speaking people outside Quebec.

In other words, it will protect against measures that would promote assimilation; this accomplishes nothing more than preserving the *status quo*. This is why we advocate the role of promoting, which allows for change in the *status quo*.

Recent events indicate that francophones outside Quebec cannot rely solely on the good intentions of political authorities to make a commitment to promoting the basic characteristic of Canada. Events of recent months and recent days have shown that this is so. I refer to the Léo Piquette case in Alberta, subsequent to the June 3 Accord; I also refer to recent statements by Ontario's Conservative Opposition Leader, Mr. Grossman, who appears to be returning to positions he held at the time Bill 8 was passed in Ontario.

Unfortunately, as I was saying, the events of recent weeks have confirmed the folly of such thinking. While we are pleased that the proposed Official Languages Act tabled last June stipulates that the federal Parliament must ensure the promotion and development of official language communities, we must wonder why this same principle has not been included in our country's founding document, the Constitution.

The importance of entrenching the obligation to promote minority language development is underscored by the inclusion in the Accord of subsection 2(4), which was absent from the agreement of April 30. This passage in fact confirms that subsection 2(2) creates no additional substantive right in the area of language rights that would be opposable to the provincial legislatures and Parliament. The powers of the provinces and Parliament remain intact. What remains of the interpretive clause in this case? What can it be applied to? At best it will serve to interpret the language rights entrenched in the

[Text]

Constitution. Or, ces droits sont limités à trois provinces, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et le Québec.

La fragilité des communautés francophones s'est encore démontrée avec la publication récente des données statistiques sur la langue maternelle qui ont révélé à nouveau une baisse du nombre de francophones au pays. Cette fragilité oblige donc des garanties constitutionnelles qui soient fortes et qui engagent à des obligations positives. S'il est vrai de dire que la langue française est menacée au Québec, cela est doublement plus vrai et plus criant de vérité encore pour les communautés francophones de l'extérieur du Québec.

En troisième lieu, nous sommes heureux que les discussions du lac Meech et la ratification éventuelle de l'accord du 3 juin ramèneront le Québec dans le giron familial du Canada, comme l'avait souligné le premier ministre Mulroney, dans l'honneur et la dignité. L'erreur historique de 1982 s'est corrigée en 1987 par une volonté politique nationale de reconnaître le caractère distinct du Québec. L'une des faiblesses fondamentales de l'Accord constitutionnel de 1982 était justement de ne faire aucune place à l'affirmation des principes de dualité canadienne et de spécificité québécoise comme fondements à la fédération canadienne.

Il faudrait en effet être aveugle pour ne pas reconnaître que le Québec est une province différente des autres. Sa population majoritairement francophone, un code civil bien distinct, des institutions socio-économiques qui lui sont propres et qui lui appartiennent dans une très large mesure, autant d'éléments qui font que le Québec se soit forgé et construit de façon distincte.

Alors, nous remercions les membres du Comité de l'occasion qui nous a été offerte d'exprimer notre point de vue sur l'Accord constitutionnel du 3 juin. Nous espérons que les améliorations que nous avons proposées seront bientôt partie intégrante de notre Constitution et nous croyons fermement que les suggestions que nous avons soumises ne sont pas incompatibles avec les conditions posées par le Québec pour adhérer à la Loi constitutionnelle. Et je crois que ce point est très important.

Nous souhaitons que toute modification qui sera apportée puisse se faire dans le même esprit de consensus, de collaboration et d'harmonie qui a prévalu lors des rencontres du 30 avril au lac Meech, et du 30 juin, à l'édifice Langevin à Ottawa.

• 0950

Merci, monsieur le président et membres du Comité.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci bien, monsieur Fontaine.

Nous passons maintenant à la période de questions. M. Gauthier sera le premier à intervenir, il sera suivi de M. Boudria.

M. Gauthier: Merci.

[Translation]

Constitution. Yet, these rights are limited to three provinces, Manitoba, New Brunswick and Quebec.

The fragility of francophone communities was again made evident by recently published statistical data on mother tongue, which revealed a further decline in the number of francophones in Canada. This precarious situation requires strong constitutional guarantees that impose affirmative obligations. If the French language is in fact at risk in Quebec, then the future of French-speaking communities outside Quebec must be twice as uncertain.

Third, we are pleased that the Meech Lake talks and the possible ratification of the June 3 Accord would bring Quebec back into the Canadian family fold "with honour and dignity", to use Prime Minister Mulroney's words. The historical "mistake" of 1982 has been corrected in 1987 through a national political will to recognize the distinct character of Quebec. One of the basic weaknesses of the 1982 constitutional accord was precisely its failure to leave room for affirmation of the principles of Canadian duality and the special nature of Quebec as the basis for the Canadian Confederation.

One would have to be blind not to realize that Quebec is distinct from the other provinces. A French-speaking majority, a clearly distinct civil code, and unique, largely locally-owned socio-economic institutions have all been key factors in creating the distinct society that is Quebec.

We thank the committee members for granting us this opportunity to express our views on the June 3 constitutional Accord. We hope our recommendations will soon be incorporated into the Constitution, and we firmly believe that these suggestions are not incompatible with the conditions cited by Quebec for signing the Constitution Act, a point I feel is very important.

We hope that any amendment will be characterized by the same spirit of consensus, cooperation and harmony that marked the meetings of April 30 at Meech Lake and June 3 at the Langevin Block in Ottawa.

Thank you, Mr. Chairman and members of the Committee.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much, Mr. Fontaine.

We shall now proceed to the question period. Mr. Gauthier will be the first questioner, followed by Mr. Boudria.

Mr. Gauthier: Yes.

[Texte]

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je répète l'exemple que vient de nous donner le président de la Fédération des francophones hors Québec quant au temps accordé à chacun.

M. Gauthier: Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Ce qui s'applique à ceux qui ont le privilège de poser des questions.

M. Gauthier: Merci, monsieur le président. Je prendrai donc six minutes et je laisserai l'autre six minutes à M. Boudria, si vous le voulez bien.

La Fédération des francophones hors Québec reconnaît, comme beaucoup de personnes au Canada, une saison critique au niveau des collectivités francophones hors Québec qui exige des efforts sérieux et des mesures positives de la part du fédéral et de toutes les provinces. Il reste beaucoup à faire pour établir ces masses critiques de francophones dans plusieurs provinces si on doit arrêter l'assimilation qui fait ses ravages. Vous avez souligné le besoin, dans votre mémoire, d'une présence culturelle et éducative francophone à travers tout le Canada.

Vous dites que vous appuyez l'Accord, globalement. Vous mettez deux points en évidence: la question des droits collectifs versus les droits individuels; et la question de la promotion de la dualité linguistique. Ces deux points devraient faire, selon vous, l'objet d'amendements. Si l'Accord n'est pas amendé comme vous le souhaitez, appuiez-vous toujours l'Accord? Voilà ma première question.

M. Y. Fontaine: Il faut faire très attention. Je répéterai que nous partageons ce qui existe à l'heure actuelle et les aspirations que le Québec s'est donné dans l'Accord et que les autres provinces ont reconnues. Nous croyons effectivement que le Québec a une place particulière dans la fédération canadienne.

Ce que nous n'acceptons pas c'est qu'on ait refusé d'ajouter ce que nous avons suggéré depuis février dernier. Nous croyons fermement que ces suggestions ne changeraient en rien l'Accord constitutionnel pour le Québec.

Cela dit, pour répondre plus particulièrement à votre question, nous ne pouvons pas non plus accepter la suggestion d'attendre une deuxième ronde pour étoffer, pour bonifier les droits des francophones de l'extérieur du Québec. Cette deuxième ronde qui pourrait traiter des droits linguistiques n'est pas au programme de la prochaine ronde des négociations constitutionnelles. Elle traitera de la réforme du Sénat, de la juridiction en matière de pêcheries, et non pas des droits linguistiques.

Je pense que les francophones du pays ont actuellement la chance de voir bonifier quelque peu la vision francophone du Canada. On doit absolument reconnaître ce fait.

M. Gauthier: Monsieur Fontaine, je vous rappelle que vous avez dit, il n'y a pas longtemps, à M. Rémillard qui

[Traduction]

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Once again, I point out the example just given by the President of the *Fédération des francophones hors Québec* concerning the time allocated to each speaker.

Mr. Gauthier: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): This applies to those in a position to ask questions.

Mr. Gauthier: Thank you, Mr. Chairman. If you wish, then, I shall take six minutes and leave the other six minutes to Mr. Boudria.

Like many people in Canada, the *Fédération des francophones hors Québec* recognizes that this is a critical time for French-speaking communities outside Quebec, one that requires serious efforts and positive action from the federal government and all the provincial governments. A great deal remains to be done in a number of provinces to establish these critical masses of francophones, if the ravages of assimilation are to be stopped. In your brief, you emphasized the need for a French-language cultural and educational force across Canada.

You say that overall, you support the Accord. You bring out two points: the issue of collective rights versus individual rights; and the issue of promoting linguistic duality. In your opinion, these these points should give rise to amendments. If the Accord is not amended as you wish, will you still support it? That is my first question.

Mr. Y. Fontaine: We must be very careful. I would repeat that we support the current provisions of the Accord, that is, the aspirations expressed by Quebec and recognized by the other provinces. Indeed, we feel that Quebec does have a special place in Confederation.

What we do not accept is the refusal to include the points we have been suggesting since last February. We firmly believe that these suggestions would not affect the Constitutional Accord from Quebec's point of view.

Having said this, to answer your question more specifically, we cannot accept the idea of waiting for a second round to round out and improve the rights of francophones outside Quebec either. This second round, which might deal with language rights, is not on the agenda of the next round of constitutional negotiations, which instead will deal with Senate reform and fisheries jurisdictions, not language rights.

I think that at the moment francophones in Canada have an opportunity to improve their vision of the country. We simply must recognize this fact.

Mr. Gauthier: Mr. Fontaine, I remind you that you recently told Mr. Rémillard, who had promised you that

[Text]

vous avait promis que les langues officielles et les droits des minorités francophones hors Québec seraient à l'agenda de la deuxième ronde, que vous étiez satisfait de sa réponse. Vous avez changé de position. Je ne veux pas perdre de temps là-dessus. Je remarque que vous avez une position différente de celle que vous avez déjà annoncée.

M. Y. Fontaine: Nous n'avons pas appuyé une telle initiative. D'ailleurs, si vous regardez bien le mémoire que nous avons déposé au mois de mai, nous voulions voir bonifier tout de suite les droits des francophones à l'extérieur du Québec. De plus, nous voulions ajouter à l'ordre du jour des prochaines négociations constitutionnelles la question, beaucoup plus globale, des aspirations de la francophonie canadienne.

M. Gauthier: Je vous remercie. Je vous lisais *Le Droit* du 30 juin, c'est tout. Je rappelle un événement assez banal.

Sur la question d'inclure la promotion de la dualité linguistique en plus de la protection, un des items que vous avez soulevés. . . Le sénateur Murray nous a avoué, hier matin, qu'il avait essayé mais qu'il n'avait pas pu aller plus loin. Ce sont les expressions qu'il a utilisées. Ma question comporte deux parties: Croyez-vous que le gouvernement fédéral a manqué de courage en ne l'imposant pas à lui-même, à défaut de l'imposer aux provinces, cette obligation de faire la promotion de cette idée?

M. Y. Fontaine: Absolument.

M. Gauthier: Deuxième question: Que prévoyez-vous dans l'avenir pour les francophones hors Québec si le gouvernement fédéral refuse d'inclure dans la Constitution la notion de promotion de la dualité linguistique, s'il se contente du statu quo, de la préservation et non pas de la promotion?

• 0955

M. Y. Fontaine: Nous avons beaucoup de difficulté à comprendre pourquoi, d'une part, le gouvernement fédéral ne veut pas se lier par la notion de promotion, alors qu'il vient de le faire dans le nouveau projet de loi sur les langues officielles. S'il veut être consistant avec lui-même, il devrait le faire.

Le fait qu'on n'a pas pu aller plus loin ne s'applique sûrement pas au gouvernement fédéral. Je ne peux pas voir dans quelle mesure les provinces pourraient s'opposer à ce que le fédéral, dans ses propres champs de juridiction, aille au-delà de ce qu'il veut s'engager à faire, c'est-à-dire uniquement une obligation de protection.

J'ai bien écouté les propos que le sénateur Murray a tenus devant ce Comité, hier. Devant la question de savoir pourquoi ils n'ont pas pu aller plus loin, j'aimerais connaître les alternatives qui ont été discutées lors de la rencontre du 30 avril et du 3 juin. Je crois qu'il a manqué d'un peu d'originalité dans la façon de véhiculer cette obligation de promotion de la part des provinces.

Je voudrais rappeler que ce que nous demandons n'est pas vraiment plus que ce qui existe pour une minorité au

[Translation]

official languages and the rights of French-speaking minorities outside Quebec would be on the agenda of the second round, that you were satisfied with his response. Your position has changed. I do not want to waste any time on this point. I note that you have a different position than you previously announced one.

Mr. Y. Fontaine: We did not support this type of initiative. And, if you study our May brief carefully, you will see that we wanted to have the rights of francophones outside Quebec improved immediately. In addition, we wanted to have the much more general issue of the aspirations of French-speaking Canadians put on the agenda of the next round of constitutional negotiations.

Mr. Gauthier: Thank you. I was merely reading to you from the June 30th edition of *Le Droit*. I was referring to a rather insignificant event.

I would like to address one of the points you raised, the issue of including promotion, as well as protection, of linguistic duality. Senator Murray told us yesterday morning that he had tried but had been unable to go farther. Those were his words. I have a two-part question: Do you feel that the federal government has been lax in not requiring him, since it cannot require the provinces, to promote linguistic duality?

Mr. Y. Fontaine: Absolutely.

Mr. Gauthier: The second part of my question is this: In your opinion, what does the future hold for francophones outside Quebec if the federal government refuses to include in the Constitution the concept of promoting linguistic duality, if it remains satisfied with the status quo, with preservation but not promotion?

Mr. Y. Fontaine: We have a great deal of trouble understanding why, on the one hand, the federal government hesitates to commit itself to the idea of promotion while, on the other hand, it has just done so in a new official languages bill. If it wishes to be consistent, it should support this idea.

Being unable to go farther is surely not applicable to the federal government. I cannot see how the provinces could object to the federal government going beyond the simple obligation to protect, to which it wishes to commit itself, in its own areas of jurisdiction.

I listened carefully to Senator Murray's testimony before the committee yesterday. As to the reasons further progress was impossible, I would like to know what alternatives were discussed at the April 30 and June 3 meetings. I think presentation of a provincial obligation to promote lacked originality.

I would like to point out that what we are asking for is really no more than what exists for one minority in

[Texte]

Canada, par exemple, la minorité anglophone au Québec. Et pourtant, la minorité anglophone au Québec, qui est protégée par l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, n'est pas une minorité au même titre que les francophones de l'extérieur du Québec. Ils sont minoritaires, numériquement, lorsqu'ils viennent à traiter de la question du pouvoir juridictionnel du gouvernement provincial du Québec. Mais lorsqu'ils sont dans le giron fédéral, ils ne constituent certainement pas une minorité. Lorsqu'ils sont dans le giron nord-américain, ils ne sont certainement pas une minorité numérique. Je crois que sur le plan institutionnel, sur le plan du pouvoir économique, les anglophones du Québec ne sont pas dans les mêmes conditions que les francophones de l'extérieur du Québec.

En dépit de tout cela, il y a, à l'heure actuelle, un engagement beaucoup plus imposant du gouvernement du Québec vis-à-vis sa minorité anglophone, que de la part des gouvernements provinciaux vis-à-vis leurs minorités francophones, exception faite du gouvernement du Nouveau-Brunswick et jusqu'à un certain point, du Manitoba.

M. Gauthier: Ma dernière question. La résistance à inclure le mot «promotion», d'après mes informations, est venue des provinces, incluant le Québec.

M. Y. Fontaine: Je n'ai pas saisi votre question.

M. Gauthier: La résistance d'inclure le mot «promotion» dans l'Accord est venue de toutes les provinces, incluant le Québec. Est-ce une question qui vous a été posée? Et, pourquoi le Québec s'y serait-il opposé?

M. Y. Fontaine: Vous savez que le paragraphe 2(4) n'y était pas le 30 avril. Ce paragraphe de la sauvegarde, même s'il reconnaissait une obligation de protection, ne changeait pas le droit substantif en matière de droits linguistiques puisqu'il était dans la Constitution.

Si cet article de sauvegarde est justifiable pour le Québec qui a, à l'heure actuelle, des obligations vis-à-vis sa minorité anglophone, il me semble qu'elle est injustifiable pour les autres gouvernements provinciaux qui n'ont, à l'heure actuelle, aucune obligation vis-à-vis leurs minorités francophones. Ceci est très important. L'article de la reconnaissance de la dualité canadienne et l'obligation de protection est uniquement un article interprétatif des droits substantifs qui se retrouvent, par ailleurs, dans la Constitution et dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Mais, lorsqu'un gouvernement comme celui de la Colombie-Britannique ou de l'Alberta, interprète ces obligations vis-à-vis sa minorité francophone, il doit prendre en considération cet article interprétatif s'il n'a pas d'autre obligation en matière linguistique. Cet article ne sert pas les minorités francophones de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique, par exemple. L'affaire Piquette, à notre avis, est une illustration concrète de l'intention des onze premiers ministres, au lac Meech, de la portée de

[Traduction]

Canada, the English-speaking minority in Quebec. But Quebec's English-speaking minority, which is protected by section 133 of the Constitution Act, 1867, is not a minority in the same sense as are francophones outside Quebec. Within the Quebec provincial government's jurisdiction, numerically they are a minority. However, in the federal picture they are certainly not a minority, and in the North American context, they are definitely not a numerical minority. I do not think that institutionally or economically Quebec's anglophones are in the same position as francophones outside Quebec.

In spite of all this, there is currently a much greater commitment by the Quebec government to its English-speaking minority than by other provincial governments to their French-speaking minorities, except in the case of the governments of New Brunswick and, to some extent, Manitoba.

Mr. Gauthier: My last question is this. According to my information, resistance to including the word "promotion" came from the provinces, including Quebec.

Mr. Y. Fontaine: I did not understand your question.

Mr. Gauthier: Resistance to including the word "promotion" in the Accord came from all the provinces, including Quebec. Have you been questioned about this fact? Why would Quebec object?

Mr. Y. Fontaine: As you know, section 2(4) was not included on April 30th. Although this safeguard section recognized an obligation to protect, it did not change basic language rights, since these were enshrined in the Constitution.

Although this safeguard section is justifiable for Quebec, which has obligations at the moment towards its English-speaking minority, I do not think it is justifiable for the other provincial governments which, at the moment, have no obligation toward their French-speaking minorities. This is very important. The section recognizing the duality of Canada and the obligation to protect merely interprets basic rights found in the Constitution and in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

However, a government such as that of British Columbia or Alberta government, in interpreting these obligations toward its French-speaking minority in the absence of any other language obligations, must take this interpretative section into consideration. This section does not apply to French-speaking minorities in either of these provinces. In our opinion, the Piquette case provides a concrete illustration of the intent of the eleven First Ministers at Meech Lake and of the scope of the

[Text]

l'article d'interprétation en ce qui concerne les francophones de l'extérieur du Québec.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur Boudria.

M. Boudria: Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais également poser quelques questions à M. Fontaine. Je changerai de sujet très brièvement pour considérer les articles 2(2) et 2(3).

Je note qu'on parle du Parlement du Canada et des législatures lorsqu'il s'agit de la caractéristique fondamentale du Canada. Lorsqu'il s'agit du caractère distinct du Québec, on parle de la législature et du gouvernement. Je trouve que c'est une distinction assez intéressante. Lorsqu'on parle du Québec, on parle de l'administration gouvernementale et de la législature. On néglige de parler du gouvernement dans les deux autres cas. On n'a pas attaqué ce dossier-là, je pense, aujourd'hui.

• 1000

Êtes-vous d'avis que le mot «gouvernement» devrait être également là lorsqu'il s'agit du Parlement du Canada et des législatures provinciales ailleurs qu'au Québec?

M. Y. Fontaine: Nous avons certainement constaté la différence de la formulation et des choix de mots et des obligations entre le paragraphe 2(2) et le paragraphe 2(3). Sauf que je crois que la reconnaissance de la société distincte pour le Québec est plus englobant que la reconnaissance de la dualité canadienne.

Et cela dit, je crois que nous, nous n'y avons pas attaché beaucoup d'importance. Nous n'avons pas commenté cette question particulière. Nous l'avons notée.

Là où nous avons plutôt consacré un peu d'analyse, c'est qu'au niveau du paragraphe 2(3), pour ce qui est du gouvernement et de la législature du Québec, il y a une obligation de protection et de promotion. Alors que pour ce qui est de la reconnaissance de l'autre caractéristique fondamentale, qui est la dualité, nous n'avons aucune obligation de faire la promotion de ce qui est supposément la grande caractéristique fondamentale canadienne, du patrimoine, si vous voulez, francophone et anglophone du Canada.

Il me semble que si, effectivement, nous sommes sérieux dans la façon dont nous voulons afficher la francophonie internationale, au gouvernement canadien, il faut commencer par faire la promotion de la question francophone au pays-même avant de la faire sur la scène internationale. Et pourtant, je pense qu'avec le Sommet de Paris, etc., nous n'hésitons pas à faire la promotion de la caractéristique fondamentale canadienne, qui est l'existence de grandes communautés francophones et d'une grande communauté anglophone.

Et à ce niveau-là, je pense que pour nous, c'est là où il y a probablement un certain déséquilibre, plutôt qu'au niveau de la référence uniquement à la législature par rapport à la législature et au gouvernement.

[Translation]

interpretative section where francophones outside Quebec are concerned.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mr. Boudria.

Mr. Boudria: Thank you very much, Mr. Chairman. I also have a few questions for Mr. Fontaine. I shall briefly change the subject to deal with sections 2(2) and 2(3).

I note that in referring to the fundamental characteristic of Canada, mention is made of the Parliament of Canada and the legislatures, but in referring to the distinct identity of Quebec, the legislature and government are mentioned. I think this is a rather interesting distinction. In the case of Quebec, we refer to the government and to the legislature. In neither of the other two cases do we mention the government. I do not think this point has been raised today.

Do you think that the word "government" should also be included in referring to the Parliament of Canada and the provincial legislatures outside Quebec?

Mr. Y. Fontaine: We certainly noted the differences in structure, wording and obligations of sections 2(2) and 2(3). However, I feel that recognition of the distinct identity of Quebec is more all-encompassing than recognition of Canada's duality.

But I do not think that we attached much importance to this difference. We did not comment on this particular point; we did note it.

What we did analyse in some depth was the fact that in section 2(3) concerning the legislature and government of Quebec, there is an obligation to preserve and promote. On the other hand, where recognition of the other fundamental characteristic—duality—is concerned, there is no obligation to promote what is supposed to be the great fundamental characteristic of Canada, its French- and English-speaking heritage.

If in fact the Government of Canada seriously wishes to promote its participation in the international French-speaking world, it must begin by promoting the French-speaking fact at home, before doing so on the international scene. Still, at the Paris Summit, for example, I do not think we have hesitated to promote Canada's fundamental characteristic: the existence of significant French-speaking communities and one large English-speaking community.

We think that is where there is some imbalance rather than in reference to legislature only instead of to legislature and government.

[Texte]

M. Boudria: Une des composantes de cette caractéristique fondamentale, c'est quand même la minorité linguistique. Et c'est pour cela que j'apporte ce sujet. Tout comme une des composantes du caractère distinct, c'est la minorité linguistique; ce n'est pas la composante exclusive, mais cela en est quand même une. Et ce que je veux soulever, c'est que justement, pour que les minorités linguistiques soient davantage reconnues à l'extérieur du Québec, ne serait-il pas vrai de dire qu'elles le seraient davantage si le niveau gouvernemental s'y attaquait aussi!

Ma dernière question est la suivante—et c'est le dossier que vous souleviez il y a un moment—c'est la question de protéger et de promouvoir. On sait que dans le cas du Québec, on parle de protéger et de promouvoir, à 2(3); à 2(2), on parle de protéger seulement.

Maintenant, vous semblez dire—et je suis d'accord avec vous d'ailleurs—que protéger et promouvoir devraient être également le rôle du Parlement du Canada et des autres législatures provinciales. Bon! Advenant par exemple que quelqu'un proposerait qu'au moins—et je dis bien au moins si le reste n'était pas possible—une modification potentielle serait ceci, à savoir qu'au niveau du Parlement du Canada, il s'agirait de protéger et de promouvoir, même si on ne le faisait pas pour les autres provinces, est-ce que ce serait mieux que la situation actuelle, reconnaissant le fait que ce que vous voulez et que ce que je veux, à titre de francophones hors Québec, c'est de l'inclure pour le Parlement du Canada et les autres législatures aussi?

M. Y. Fontaine: Ce serait certainement le moindre de deux maux. Et cela, je pense que tout ajout de référence à une obligation de promotion, pour le Parlement et même pour certaines autres législatures qui, elles, pourraient se trouver liées, comme le Nouveau-Brunswick. Pourquoi le Nouveau-Brunswick n'est pas prêt à le faire? Cette province a déjà adhéré aux paragraphes 16 à 20 de la Charte canadienne des droits et libertés en matière de droits linguistiques. Alors, pourquoi ne le fait-elle pas?

Le même raisonnement pourrait s'appliquer éventuellement à l'Ontario et à d'autres provinces. . .

M. Boudria: Au Manitoba!

M. Y. Fontaine: Mais pourquoi ne pas scinder, par exemple, le paragraphe 2(2), ce que nous avons suggéré dans notre mémoire, en annexe, à un moment donné? On pourrait scinder le paragraphe 2(2) en deux et dire, d'une part, ceux qui sont prêts à l'heure actuelle de se lier par la caractéristique de promotion, eh bien, ils font partie du paragraphe a) et ceux qui ne sont pas prêts pour différentes raisons, s'engagent au moins à une protection et éventuellement, si vraiment on est dans un esprit de relance de la question linguistique au Canada, alors, à ce moment-là, cela devient plus facile de tout simplement augmenter graduellement vers une plus grande obligation vis-à-vis le double patrimoine canadien, si vous voulez, cette caractéristique fondamentale.

[Traduction]

Mr. Boudria: Language minorities are still a component of this fundamental characteristic. That is why I raise this point. Similarly, Quebec's linguistic minority is a component of its distinct identity; it is not the only component, but it is one. What I want to point out is this: would it not be accurate to say that linguistic minorities outside Quebec would be better recognized if governments were involved as well?

My last question is this; it is the question you raised a moment ago about preserving and promoting. We know that in section 2(3), in the case of Quebec, the words "preserve" and "promote" are used; in section 2(2), only "preserve" is mentioned.

Now, you seem to say—and I agree with you—that preserving and promoting should also be the role of the Parliament of Canada and the other provincial legislatures. So if someone at least proposed an amendment—I say "at least" because the rest may not be possible—stating that even though preserving and promoting were not carried out in the other provinces, they would apply to the Parliament of Canada, would that be better than the current situation, given the fact that what you and I want as francophones outside Quebec is to have these words apply to both the Parliament of Canada and the other legislatures as well?

Mr. Y. Fontaine: I think that any additional reference to an obligation to promote that would commit Parliament and even some other legislatures, such as New Brunswick, would certainly be the lesser of two evils. Why is New Brunswick not prepared to do this? It already complies with sections 16 to 20 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms concerning language rights. So why does it not take this step?

The same reasoning might be applied to Ontario and other provinces. . .

Mr. Boudria: To Manitoba!

Mr. Y. Fontaine: But why not, as we suggested in the appendix to our brief, eventually divide section 2(2)? This section could be split to identify those provinces that are now prepared to commit themselves to promotion, which would be included in, say, section (a). Those provinces that, for various reasons, are not prepared to do so would at least commit themselves to preservation and, if there really is a spirit of language reform in Canada, it would then be easier to simply and gradually expand their commitment to Canada's dual heritage, its fundamental characteristic.

[Text]

[Translation]

• 1005

Nous en avons fait la suggestion le 30 avril et le 3 juin.

M. Boudria: Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): M. Duguay a maintenant la parole.

M. Duguay: Merci beaucoup, monsieur le président.

Mes chers collègues francophones hors Québec, c'est avec plaisir qu'on vous accueille à notre Comité.

Si vous me permettez, en préambule, je commence avec un petit historique d'une route assez épineuse que les Franco-Manitobains ont tous vécue. En 1950, quand j'ai commencé à l'école primaire, même si le français était ma première langue, j'ai dû aller à l'école anglaise. Pourquoi? Parce que la loi ne permettait pas, au Manitoba, qu'on enseigne en français, même aux francophones. En 1958 on a permis d'enseigner le français. En 1968 on a eu un projet de loi fédéral sur les langues officielles. En 1969-1970, on a permis le français comme langue d'instruction. De 1979 à 1984, on a essayé de corriger un problème historique constitutionnel. Et maintenant, en 1987, on a un projet de loi pour améliorer la Loi sur les langues officielles et on a un Accord dit du Lac Meech.

Je signale que l'on a aujourd'hui, dans ma province, 7,500 élèves qui étudient en français et tout près de 20,000 anglophones qui étudient en français aussi, en prenant un cours d'immersion où tous les sujets sont enseignés en français, sauf le cours d'anglais.

J'ai retracé cet historique assez rapidement parce que je voulais vous poser deux questions. La première: Est-ce que vous êtes d'accord avec moi pour dire qu'il y a eu, quand même, un certain progrès et, tout particulièrement, êtes-vous d'accord avec notre commissaire aux langues officielles, M. D'Iberville Fortier, quand il a dit que l'Accord, tel que rédigé, représente, pour les francophones, «une amélioration étant donné que les minorités de langues officielles gagnent, dans l'Accord, une protection constitutionnelle qu'ils n'avaient pas auparavant», et deuxièmement, qu'il est fort évident qu'il y aura une deuxième ronde et qu'il y aura d'autres rondes parce que, finalement, même si on a fait du progrès, tous les problèmes ne sont pas encore résolus? Enfin, une deuxième question: Quelle suggestion précise pouvez-vous nous apporter pour une deuxième, et nécessairement, une troisième et quatrième ronde?

M. Y. Fontaine: Ecoutez, je suis très sensible à la chronologie des événements que vous avez énumérés. D'autre part, je pourrais répondre très sommairement en vous disant: Est-ce que vous avez aussi vu les dernières données statistiques relativement à la communauté francophone au Manitoba? Encore une fois, il y a eu une diminution du nombre de francophones au Manitoba. Alors il me semble que cela est assez significatif, que ce qu'on a fait jusqu'à l'heure actuelle au Manitoba, et possiblement ailleurs dans d'autres provinces—pas

We made that suggestion both on April 30 and June 3.

Mr. Boudria: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I now recognize Mr. Duguay.

Mr. Duguay: Thank you very much, Mr. Chairman.

I am extremely pleased to be able to welcome my dear francophone fellow citizens from outside Quebec to our committee hearings today.

If you do not mind, to preface my remarks, I would like to tell you something about the very difficult path that Franco-Manitobians have all had to travel. In 1950, when I started primary school, even though French was my first language, I was forced to attend an English school. Why? Because the law in Manitoba did not permit teaching in French, even to francophones. In 1958, this was changed to allow French to be taught in the schools. In 1968, we had a federal statute on Canada's official languages. In 1969-1970, French was made a language of instruction. Between 1979 and 1984, there was an attempt to correct an historic constitutional problem. And now, in 1987, we have a bill to improve the Official Languages Act and a new constitutional agreement called the "Meech Lake Accord".

I would also like to out that we now have, in my province, 7,500 pupils studying in French, and almost 20,000 who are also studying in French through immersion courses, where all the subjects are taught in French, except English.

The reason I went through this quick review of past events is that I have two specific questions to put to you. The first is this: Would you agree with me that some progress has in fact been made, and particularly, do you agree with our Commissioner of Official Languages, Mr. D'Iberville Fortier? He has said that the Accord, as drafted, is, as far as francophones are concerned, "an improvement in that official language minorities will now, through the Accord, be given a constitutional protection that they never had before" and that there is no doubt a second round of talks will occur, as well as other rounds subsequent to that, because in the end, even though we have made progress, some problems have not yet been resolved. My second question is: What specific suggestion can you make in anticipation of a second, and undoubtedly a third and fourth round of talks?

Mr. Y. Fontaine: Well, I am very much aware of the chronology of those past events you have evoked for us. Indeed, I could respond very succinctly by asking you this: Have you seen the latest statistical data on the francophone community in Manitoba? Once again, there has been a decline in the number of francophones in that province. I think that is quite significant, and underlines the fact that up until now, what has been done in Manitoba, and possibly in other provinces—not only possibly, but quite probably, and even assuredly

[Texte]

seulement possiblement mais fort probablement et assurément ailleurs—à l'exception, peut-être, du Nouveau-Brunswick, n'a pas encore été suffisant, depuis 50 ans, pour contrer les ravages de l'assimilation.

Cela dit, si on se rapporte à notre question particulière soit cet Accord du Lac Meech, qui—et pour citer les propos de M. D'Iberville Fortier—aurait veillé à ce que l'on ait apparemment acquis quelque chose avec la mention de protection, je crois que c'est tout à fait insuffisant pour arrêter ce ravage de l'assimilation, ravage dont on a eu encore une preuve évidente il y a trois semaines, parce que les efforts qui auraient pu être faits au Manitoba ne sont pas suffisants.

À notre avis, cet Accord ne satisfait même pas dans la proportion de 10 p. 100 les efforts législatifs qui ont été faits par le gouvernement du Manitoba, et je voudrais revenir sur ce que beaucoup de gens ont dit, à savoir que c'est un acquis pour les francophones hors Québec par le fait qu'il y a maintenant une obligation de protection de la part des gouvernements provinciaux, ce qui n'existait pas ailleurs.

Je veux revenir sur le fait que cette disposition en question est une règle d'interprétation. Une règle d'interprétation sert à quoi? À interpréter des droits qui se trouvent quelque part. Alors, si votre règle d'interprétation ne peut être appliquée à une protection linguistique, celle-ci ne peut vous être imposée à vous-même! Pour ce qui est du Manitoba, elle pourrait possiblement servir à interpréter l'article 23 de la Loi sur le Manitoba.

Mais pour ce qui est des autres provinces, à l'exception du Manitoba et du Nouveau-Brunswick—et en cela j'inclus l'Ontario, aussi bien l'Alberta, la Colombie-Britannique, et les autres Provinces maritimes—on ne trouve aucunement, dans la Constitution, et ce pour le gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral, des obligations envers ces minorités de langues officielles, donc ces francophones hors Québec!

• 1010

Ce qui veut dire que votre règle d'interprétation ne peut pas servir à bonifier des droits qui sont déjà inclus par ailleurs dans la Constitution.

Je crois qu'à moins d'avoir une offensive massive de la part des instances gouvernementales, que ce soit au niveau fédéral, au niveau des provinces, on ne pourra stopper l'assimilation avec une simple clause d'obligation de protection qui ne s'adresse à aucun autre droit qui se trouve dans la Constitution. Et ça, je crois que c'est un élément que la plupart des gens n'ont pas suffisamment débattu sur l'arène publique depuis l'accord du 30 avril et depuis l'accord du 3 juin. Et de fait, l'accord du 3 juin est venu diminuer ce qu'on pensait qu'on pourrait atteindre avec l'Accord du Lac Meech parce qu'au moins, au 30 avril, on parlait d'un Canada francophone, d'un Canada anglophone, ce qui donnait une certaine connotation du droit à des institutions sociales différentes, donc le droit à des institutions, à une vie sociale, à une cohésion sociale,

[Traduction]

elsewhere—with the exception, perhaps, of New Brunswick, has not been enough over the past 50 years to counter the ravages of assimilation.

Having said that, getting back to the specific issue we are dealing here, namely the Meech Lake Accord, which—according to Mr. D'Iberville Fortier—has apparently given us something more through the use of the word “preserve”, I personally believe that is completely inadequate when it comes to putting an end to assimilation, the ravages of which were demonstrated yet again three weeks ago, because the efforts that may have been made in Manitoba are simply not adequate.

In our view, the Accord does not satisfy even 10% of the legislative efforts made by the Government of Manitoba, and I would just like to come back to what a lot of people have said about the Accord—namely that it represents a gain for francophones outside Quebec, since there is now an obligation, for provincial governments to “preserve” which did not exist before.

I would like to come back to the point that this provision is in fact a rule of interpretation. What is the purpose of a rule of interpretation? It serves to interpret existing rights. So, if your rule of interpretation cannot be applied to linguistic protection, then that protection cannot be demanded of you! In the case of Manitoba, it might possibly be used to interpret section 23 of the Manitoba Act.

But as far as the other provinces are concerned, with the exception of Manitoba and New Brunswick—and here I include Ontario, Alberta, British Columbia and the other Maritime provinces—nowhere in the Constitution, either as far as the provincial governments or the federal government are concerned, is there any mention of an obligation towards official language minorities—in other words, francophones outside Quebec!

This means that rule of interpretation cannot be used to improve rights already included in the Constitution elsewhere.

My view is that unless there is a massive offensive on the part of government authorities, either at the federal or provincial levels, we will not put a stop to assimilation, particularly not with nothing more than a clause about preservation that does not relate to any other right enshrined in the Constitution. And that, in my view, is a point that most people have debated adequately in the public arena since the April 30 and June 3 Accords. In fact, the June 3 Accord gave us less than we thought we were getting with the Meech Lake Accord, since the April 30 text referred to a francophone and anglophone Canada, which implied the right to different social institutions—in other words, the right to one's own institutions, one's own social life, and one's own community, whereas now the expression used is French-speaking and English-speaking

[Text]

alors que maintenant on parle de Canadiens d'expression française, de Canadiens d'expression anglaise. Si je parle les deux langues officielles, je suis presque certain qu'un jugement de la Cour suprême du Canada peut aussi bien me catégoriser comme étant un Canadien d'expression anglaise qu'un Canadien d'expression française.

Donc, ce que nous, nous disons, c'est que depuis 1969, le gouvernement fédéral a reconnu deux langues officielles. Mais le gouvernement fédéral, ni les provinces, n'ont jamais voulu reconnaître le fondement philosophique de l'existence des langues officielles, car il y a deux grandes communautés qui l'une, parle la langue française comme langue maternelle et l'autre, la langue anglaise. Nulle part dans la Constitution on reconnaît cette dualité, ce fondement-même de la composante socio-linguistique canadienne. Et nous pensions qu'avec l'Accord... c'est ce qui se ferait! Mais cela ne s'est pas passé. Alors, c'est une longue réponse à votre courte question, mais je crois que cette obligation de protection ajoute très très peu—si ça ajoute quelque chose—à l'avancement de la cause de la francophonie à l'extérieur du Québec.

M. Duguay: Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur Hamelin.

M. Hamelin: Merci, monsieur le président.

J'aimerais revenir sur cette question de mon compétiteur, M. Duguay, à savoir sur l'évolution des attitudes qui sont plus importantes que les faits comme le disait le philosophe Bergson. Est-ce qu'à votre avis, les attitudes ne devraient pas précéder le droit, parce que quand même, depuis 25, 30, 40 ou même 50 ans, il y a eu une évolution, et même s'il y a des poches de résistance quasi «dinosaïriques» à la dualité linguistique canadienne, est-ce qu'effectivement, ce n'est pas une attitude réaliste, quoique déplorable, mais réaliste, que de dire que nous devons tous continuer de travailler à l'évolution des attitudes, peut-être avant que le droit vienne définitivement l'y consacrer?

M. Y. Fontaine: Mais à un moment donné, il y a des attitudes qui sont tellement figées, que je crois qu'il faut qu'on puisse se reporter vers des gens qui ont une perspective futuriste d'une fédération comme le Canada pour influencer ces attitudes. Et je pense que l'exemple flagrant est ce qui s'est passé en Ontario avec la Loi 8. Je crois que la Loi 8 en Ontario va permettre, correctement je pense, de changer des attitudes qui souvent sont fondées sur de mauvaises perceptions des choses. Et je crois que si on parle d'attitudes, si on regarde maintenant l'opinion à viser, si l'on veut avoir une fédération canadienne en bonne santé en l'an 2000 et après, elle se retrouve aussi bien dans les éditoriaux des grands journaux un peu plus libéraux d'idée, et je pense au quotidien *The Globe and Mail*, je pense au journal *The Edmonton Journal*. Référez-vous à l'affaire Piquette! Il y a eu beaucoup de grands journaux où des penseurs, des gens qui ont une vision de l'avenir du Canada, qui ont appuyé ces démarches-là. Je crois qu'à un moment donné, si les attitudes sont figées

[Translation]

Canadians. If I speak both official languages, there is very little doubt in my mind that a ruling from the Supreme Court of Canada is just as likely to consider me an English-speaking Canadian as it is to consider me a French-speaking Canadian.

So what we are saying is that since 1969, the federal government has in fact recognized two official languages. But neither the federal government nor the provinces has ever wanted to recognize the philosophical foundation related to the existence of these two official languages; for there are two main communities in Canada, one of which has French as its mother tongue, and the other, English. Nowhere in the Constitution is this duality recognized, this fundamental element of our socio-linguistic situation in Canada. And we thought that through the Accord... that is what might have happened! But that is not in fact what occurred. I have given you rather a lengthy response to your very short question, but I think the obligation to preserve adds very, very little—if it adds anything at all—in terms of furthering the cause of francophones outside Quebec.

Mr. Duguay: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mr. Hamelin.

Mr. Hamelin: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to come back to the issue raised by my competitor, Mr. Duguay, with respect to the change in attitudes being more important than the facts, to paraphrase the philosopher Bergson. In your view, should attitudes not precede the law? Because over the past 25, 30, 40 or even 50 years, there has nevertheless been a change, and although there are still “dinosaurian” pockets of resistance, so to speak, to Canada's linguistic duality, is it not more realistic, although we may deplore the necessity, to say that we must all continue to work towards changing people's attitudes, perhaps before we establish it in law?

Mr. Y. Fontaine: Yes, but some attitudes are so deeply rooted that I think we must turn towards people who have a forward-looking vision of a federation like Canada in order to influence those attitudes; I think a very blatant example of this is what happened in Ontario with Bill 8. I believe that Bill 8 in Ontario will—rightly so, in my view—change attitudes that are often based on an inaccurate perception of the situation. I think that if we are talking about attitudes, and if we look at the kind of views that we are targeting, if we want our Canadian federation to be healthy, in the year 2000 and beyond, these attitudes are also present in the editorials of the somewhat more small-L liberal dailies—and here I am thinking of the *Globe & Mail* or the *Edmonton Journal*, for instance. Just think of the Piquette affair! There were a lot of major dailies and thinkers or people with a vision of Canada's future who supported that action. I think that at some point, if we see that attitudes have not evolved since the nineteenth century, we must, if we really want to

[Texte]

dans le Dix-neuvième siècle, il faut, si on veut véritablement faire avancer une cause, comme l'existence-même d'une fédération comme le Canada, il faut aussi, dis-je, qu'on puisse essayer d'influencer ces attitudes. Je crois que l'Accord constitutionnel, ici, ne fait rien pour porter à une étape plus avancée la question qui nous préoccupe. Et je pense que c'est ça qui est la plus grande frustration pour la partie de l'accord qui traite de la francophonie à l'extérieur du Québec.

• 1015

M. Hamelin: Mais, monsieur Fontaine, il y a quand même une nouvelle réalité constitutionnelle. Pour la première fois, l'Accord établit une espèce de fondement constitutionnel à la dualité linguistique. C'est quelque chose.

Si on considère aussi le nouveau projet de loi sur les langues officielles qui a été déposé en juin, et qui, à l'article 40, impose une obligation formidable de promotion... On le répète cinq fois, en quatre articles, c'est très bien étoffé. J'ai posé la question au sénateur Murray sur la nécessité d'inclure la promotion; je l'aurais souhaité autant que vous. Mais est-ce que la combinaison de ces deux éléments n'est pas déjà une étape extrêmement significative pour les attitudes des Canadiens et pour le développement et la promotion de la francophonie à travers le Canada et à l'extérieur du Québec?

M. Y. Fontaine: Monsieur Hamelin, vous dites que vous êtes à Ottawa et que vous êtes un des nôtres. Si les francophones hors Québec avaient des cartes de membres vous auriez la vôtre.

M. Hamelin: Oui.

M. Y. Fontaine: Mais, même s'il y a une volonté politique qui pourrait être exprimée dans un projet de loi du gouvernement fédéral, cette volonté politique est très vulnérable, elle peut changer assez facilement avec le temps.

Je reviens à l'exemple de l'Ontario. En pleine campagne électorale, les esprits sont fertiles et des gens qui ont voté pour la Loi 8 en Ontario commencent à poser des questions.

Alors, à quoi sert une Constitution? Elle sert les êtres les plus pessimistes de la terre. La Constitution nécessitant l'unanimité ne peut pas être modifiée aussi facilement qu'une simple Loi sur les langues officielles au fédéral. Voilà une première chose.

Ma deuxième chose. Devrait-on fonder un espoir sur une deuxième ronde ou une troisième ronde? Je n'ai pas eu l'occasion de répondre à M. Duguay tout à l'heure. Je veux répéter que je suis très peu optimiste. Dans cette deuxième ronde, discutera-t-on des questions linguistiques? On a demandé que ce soit inscrit à l'ordre du jour de la prochaine ronde constitutionnelle, au même titre que le Sénat et les pêcheries. Cela n'y est pas. Ce n'y

[Traduction]

further a cause, such as the very existence of a federation like Canada, try to influence those attitudes. I believe the Constitutional Accord, as drafted, does absolutely nothing to bring about progress on the issue that concerns us. I think that is the thing that is most frustrating about that part of the Accord that deals with francophones outside Quebec.

Mr. Hamelin: Yes, Mr. Fontaine, but we now have a new constitutional situation. For the first time, the Accord provides a constitutional foundation for Canada's linguistic duality. That is significant.

If we also consider the new bill on official languages tabled in June, and which, in clause 40, imposes a tremendous obligation to promote... indeed, it is repeated five times in four different clauses; it is clearly articulated. I asked Senator Murray about the need to include the notion of promotion; I would have liked it to be there as much as you. But does not the combination of these two elements not constitute an extremely significant step in terms of Canadians' attitudes and the development and promotion of francophone aspirations throughout Canada and outside Quebec?

Mr. Y. Fontaine: Mr. Hamelin, you say that you are here in Ottawa and that you are behind us. I can assure you that if francophones outside Quebec had membership cards, you would certainly have one of ours.

Mr. Hamelin: Yes.

Mr. Y. Fontaine: But even though a specific political will may be expressed in a federal government bill, that political will is very vulnerable, and it can change quite easily over time.

Let me come back to the example of Ontario. In the midst of an election campaign, people's minds are very fertile, and those who voted for Bill 8 in Ontario are starting to ask questions.

What purpose does a constitution serve? It serves the most pessimistic people in the land. Because the Constitution requires that there be unanimous consent for any amendments, it will not be as easy to change as a simple statute like the Official Languages Act at the federal level. That is my first point.

My second point is: Should we be pinning our hopes on a second or third round of talks? I did not really have a chance to answer Mr. Duguay on that point earlier. I repeat: I am not very optimistic. Will language matters be discussed during the second round? We asked that it be included on the agenda of the next round of constitutional talks, on an equal footing with the Senate and fisheries. But it is not. And it will not be on the

[Text]

sera pas à la troisième ronde non plus. Je crois qu'il faut faire très attention.

Si la deuxième ronde nous promettait, demain matin, de porter à l'agenda la question des francophones hors Québec, que voudrait-on y voir? Si on commençait, dès cette prochaine ronde en septembre prochain, par obliger toutes les législatures des provinces, à la même obligation qu'a le Québec vis-à-vis sa minorité anglophone et avec la même volonté, déjà, je vous assure que les Franco-Albertains, les Franco-Manitobains et les Franco-Colombiens diraient que c'est une victoire très considérable. Mais on ne peut pas s'avouer vainqueur dans ce genre de protection.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci, monsieur Fontaine. Monsieur Nystrom.

M. Nystrom: Merci beaucoup, monsieur le président.

Bienvenue aux francophones hors Québec. Vous avez mentionné l'affaire Piquette en Alberta. Je connais très bien Léo Piquette et je suis d'accord avec vos sentiments sur cette affaire. Je ne suis pas souvent d'accord avec notre premier ministre, M. Mulroney, mais je suis d'accord avec ses sentiments et avec sa déclaration lors de l'affaire Piquette.

Vous avez mentionné trois ou quatre choses ce matin. Vous avez mentionné la différence entre la promotion de la langue française hors Québec et le fait de protéger la langue française.

Je voudrais poser une seule question, monsieur le président. Avez-vous une préférence entre la Loi constitutionnelle de 1982 et l'Accord du Lac Meech en regard de la promotion de la langue française? D'après l'Accord du Lac Meech, nous avons la reconnaissance dans la Constitution de la dualité canadienne. Je comprends très bien que ce n'est pas ce que vous préférez. Vous auriez préféré une autre combinaison de mots.

Mais nous avons, dans l'Accord du Lac Meech, la reconnaissance de la dualité du Canada. Elle n'y était pas dans la Loi constitutionnelle de 1982. D'après vous, est-ce que le statu quo serait diminué par la nouvelle formulation?

M. Y. Fontaine: Non, je ne pense pas que le statu quo soit nécessairement diminué. Si j'en faisais une analyse juridique la plus pessimiste possible. . . Si on se retrouvait en Cour suprême demain matin. . .

M. Nystrom: Peut-être deux analyses, la plus pessimiste et la plus positive.

• 1020

M. Y. Fontaine: Je ferai la plus pessimiste possible, d'abord. Je trouve encore qu'une loi constitutionnelle, c'est pour les plus pessimistes.

M. Nystrom: Oui.

M. Y. Fontaine: Alors, la plus pessimiste possible. Avec la reconnaissance de la dualité, de la façon dont elle est

[Translation]

agenda of the third round either. I think we have to be very careful here.

If we were being given a guarantee that the second round would include on its agenda the issue of francophones outside Quebec, what result would we hope for from such talks? Well, if we began with the next round in September by requiring all the provincial legislatures to meet the same obligations that Quebec has towards its anglophone minority and to show the same commitment, well, I can assure you that Franco-Albertans, Franco-Manitobans and Franco-Columbians would say that was a considerable victory. But we cannot proclaim ourselves to be the victors with the kind of protection proposed.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you, Mr. Fontaine. Mr. Nystrom.

Mr. Nystrom: Thank you very much, Mr. Chairman.

I would like to welcome the *Fédération des francophones hors Québec* to the committee. You mentioned the Piquette affair in Alberta. I know Léo Piquette well and I certainly agree with your feelings in that regard. I do not often agree with our Prime Minister, Mr. Mulroney, but I do agree with his views and the statement he made at the time of the Piquette affair.

You mentioned three or four different things this morning. You mentioned the difference between promoting the French language outside Quebec and just preserving it.

I have only one question, Mr. Chairman. What is your preference, if any, between the Constitution Act, 1982 and the Meech Lake Accord, with respect to the promotion of the French language? The Meech Lake Accord recognizes in the Constitution the existence of the Canadian linguistic duality. I understand perfectly that that is not what you would have preferred. I believe you would have preferred another wording.

But the fact remains that the Meech Lake Accord does recognize our Canadian linguistic duality. That was not in fact mentioned in the Constitution Act, 1982. Is it your view that the status quo may be diminished through this new wording?

Mr. Y. Fontaine: No, I do not necessarily think the status quo is thereby diminished. Probably the most pessimistic legal analysis I could give. . . supposing we were to come before the Supreme Court tomorrow morning. . .

Mr. Nystrom: Perhaps you could give us both scenarios, the most pessimistic and the most optimistic.

Mr. Y. Fontaine: I will start with the most pessimistic. I still believe a Constitution Act is aimed at the most pessimistic.

Mr. Nystrom: Yes.

Mr. Y. Fontaine: So, I will start with the most pessimistic. With the recognition of our linguistic duality,

[Texte]

exprimée à l'heure actuelle, depuis le 3 juin... On reconnaît uniquement une dualité basée sur l'existence d'individus parlant la langue française et d'individus parlant la langue anglaise. Si on se rappelle qu'il s'agit d'un article d'interprétation constitutionnelle, on utilise cet article d'interprétation parce qu'on doit interpréter l'article 20 de la Charte canadienne des droits et libertés pour les services en français.

Le scénario le plus pessimiste est que le droit aux services en français, ou des services publics dans les deux langues officielles, pourrait uniquement être interprété comme étant des droits purement individuels. Comme personne, j'ai le droit d'acheter des timbres en français, à Saskatoon. D'accord?

Ce qui n'accorde pas grand-chose pour l'avenir et le développement des communautés francophones à l'extérieur du Québec. Voilà un problème.

Ce qu'on veut dans les dispositions 16 à 20, c'est que les droits linguistiques nous donnent droit à des institutions qui vont faciliter notre développement. Lorsqu'on parle de ces dispositions en particulier, on veut qu'elles soient beaucoup plus englobantes. Quand on aura des services gouvernementaux répondant aux critères de la Charte, par exemple, à l'article 20, on aura véritablement un service qui s'adresse à une communauté quelconque, et non pas à un simple individu. Il ne s'agit pas seulement qu'un Québécois qui passe par Saskatoon puisse acheter son timbre en français.

À notre avis, dans l'article 20, par exemple, on vise véritablement à venir en aide aux communautés qui résident dans les régions où il y a des communautés minoritaires. Voilà le scénario le plus pessimiste. On le retrouve d'ailleurs dans les jugements de l'affaire MacDonald, l'affaire SANB, l'affaire Bilodeau. On a interprété de façon très restrictive les droits en matière judiciaire pour les francophones du Nouveau-Brunswick, dans l'affaire SANB.

Alors, si on avait eu un article sur la dualité qui s'exprimait plutôt en termes de droits collectifs, je crois que les tribunaux auraient été forcés de donner une interprétation plus libérale, plus englobante des droits linguistiques qui sont dans la Charte canadienne des droits et libertés.

L'exemple le plus parfait est l'article 23 de la Charte, sur les droits scolaires. À l'heure actuelle, nous n'avons pas encore un jugement confirmant que cet article donne aussi le droit à la gestion scolaire. La Cour suprême ne s'est pas encore prononcée.

Le scénario le plus pessimiste est que même si certaines cours d'appel avaient tendance à aller dans cette direction, la Cour suprême du Canada dirait que l'article d'interprétation de la dualité vise des individus. Ils ont le droit de se faire instruire en français, mais ils n'ont pas le droit de gérer leurs institutions scolaires. C'est le scénario le plus pessimiste.

[Traduction]

as expressed in the current text, agreed to on June 3... we are only recognizing the duality in terms of the existence of French-speaking and English-speaking Canadians. Remembering that this is an interpretive clause of the Constitution, we will be using this interpretive clause in order to interpret section 20 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms with respect to services in French.

The most pessimistic scenario would be if the right to services in French, or public services in both official languages, were interpreted as referring only to purely individual rights. In other words, as an individual, I would be entitled to buy my stamps in French, in Saskatoon, you see?

That really is not much when it comes to the future and development of francophone communities outside Quebec. That is a problem.

What we want out of provisions 16 to 20 is for those linguistic rights to give us the rights to institutions that will facilitate our development. As far as those provisions in particular are concerned, we would like them to be far more comprehensive. When we have government services that meet the criteria of the Charter under section 20, for example, we will truly have services aimed at a specific community and not just an individual. It is not just a question of ensuring that a Quebecker passing through Saskatoon can buy his stamps in French.

In our view, under section 20, for instance, the real purpose is to assist communities residing in areas where they form minority communities. That is the most pessimistic scenario. Indeed, we have seen it in the rulings on the MacDonald affair, the SANB affair and the Bilodeau affair. A very narrow interpretation was given to the legal rights of francophones in New Brunswick in the SANB affair.

So, if we had had a clause on duality expressed in terms of collective rights instead, I believe the courts would have been forced to give a more liberal, all-embracing interpretation of the linguistic rights enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The best example of this is section 23 of the Charter, on educational rights. At the present time, we have not yet had a ruling confirming that this section also confers the right to governance over schools. The Supreme Court has not yet handed down its ruling.

The most pessimistic scenario is that even if certain courts of appeal had a tendency to move in that direction, the Supreme Court of Canada would say that the article of interpretation relating to duality refers to individuals. They have the right to be educated in French, but they do not have the right to govern their own educational institutions. That is the most pessimistic scenario.

[Text]

Le scénario le plus positif, le plus optimiste, c'est l'inverse. On a alors droit à une gestion scolaire des écoles de la minorité, par les gens de la minorité.

Mais, parce que c'est un texte constitutionnel, il faut s'assurer qu'on favorisera le scénario le plus optimiste, plutôt que le scénario le plus pessimiste.

M. Nystrom: Probablement que le statu quo, avec l'accord du Lac Meech, ne serait pas diminué, n'est-ce pas?

M. Y. Fontaine: Disons que le statu quo ne serait pas diminué. Je vous ai donné un exemple où ce statu quo pourrait être diminué. L'autre scénario où le statu quo pourrait être diminué, c'est qu'on pourrait nous dire, dans le futur, que nous avons eu notre chance en 1987 que c'est maintenant la chance des autres de s'exprimer et de se faire valoir au niveau constitutionnel.

Et troisièmement, une réduction du statu quo se verrait si on faisait une analyse très serrée de l'effet conjugué, par exemple, de l'article 19 du projet et de l'article 27 sur le multiculturalisme. Vous savez que dans l'article 27 de la Charte qui traite du multiculturalisme, il y a une obligation d'interpréter la Charte de façon à faire la promotion du caractère multiculturel du Canada. D'accord? Et l'article 19 dit que l'article 2 ne vient en rien changer la portée de l'article 27.

L'article 27 semble donc dire qu'il faut interpréter la Constitution de façon à faire la promotion du multiculturalisme, mais lorsqu'on vient à parler du caractère biculturel canadien, il n'a pas d'obligation de promotion. Dans une situation de confrontation, entre des intérêts opposés pour défendre la question multiculturelle et la question biculturelle reconnue aux caractéristiques fondamentales, le caractère multiculturel aura-t-il préséance sur la question biculturelle canadienne? C'est le plus grand danger qui pourrait, dans ce scénario le plus pessimiste, faire en sorte que cet accord soit une réduction du statu quo qui existait avant.

• 1025

M. Nystrom: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci bien. Il nous reste quelques minutes, ce qui est extraordinaire pour une telle session.

Monsieur Gauthier.

M. Gauthier: Merci, monsieur le président.

Monsieur Fontaine, vous avez soulevé la question des droits collectifs versus les droits individuels. En 1982, on disait que la Charte canadienne des droits et libertés était une Charte des droits et libertés individuels. Dans mon dictionnaire personnel, les droits collectifs incluent les droits scolaires.

M. Y. Fontaine: Oui.

M. Gauthier: Je n'ai jamais compris pourquoi on n'a pas été capable de faire comprendre à la majorité que ce qu'on veut affirmer, ce sont les droits collectifs, comme

[Translation]

The most optimistic one is, of course, the reverse. In that situation, the minority would have the right to govern its own minority schools.

But because this is a constitutional text, we must ensure that we are favouring the most optimistic scenario, rather than the most pessimistic.

Mr. Nystrom: The status quo would not likely be diminished through the Meech Lake Accord then?

Mr. Y. Fontaine: Let us just say the status quo would not be diminished. I gave you an example where the status quo could in fact be diminished. The other situation where it might also be diminished would be if we were told, at some point in the future, that we had our chance in 1987, and that it was now time for others to express their views and press for different constitutional changes.

Thirdly, we would likely see a reduction in the status quo if we were to give a very narrow interpretation to the combined effect, for instance, of section 19 of the proposed Accord and section 27 on multiculturalism. I am sure you know that this section of the Charter sets out an obligation to interpret the Charter so as to promote the multicultural character of Canada. Section 19 says that section 2 in no way affects section 27.

Section 27 therefore seems to say that we must interpret the Constitution in such a way as to promote multiculturalism, but when it comes to Canadian biculturalism, there is no obligation for its promotion. In a confrontation between opposing interests defending, on the one side, the multicultural issue, and on the other, the bicultural issue, recognized as fundamental characteristics, would multiculturalism take precedence over Canadian biculturalism? That is the greatest danger we might face in the most pessimistic scenario, and that might result in the Accord reducing the status quo.

Mr. Nystrom: Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. We have a few minutes left, which is really quite extraordinary in this kind of meeting.

Mr. Gauthier.

Mr. Gauthier: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Fontaine, you raised the issue of collective rights versus individual rights. In 1982, everyone was saying that the Canadian Charter of Rights and Freedoms was a charter of individual rights and freedoms. Based on my own definition, collective rights include educational rights.

Mr. Y. Fontaine: Yes.

Mr. Gauthier: I have never understood why we have not been able to get across to the majority of Canadians that what we are asserting our collective rights—our rights

[Texte]

collectivités, comme groupes. On refuse de reconnaître que les droits à l'éducation, les droits d'accès aux tribunaux, les droits d'accès à la législature, sont des droits collectifs.

Êtes-vous d'accord avec moi? Il y a un travail à faire pour expliquer aux gens ce que veut dire un droit collectif versus un droit individuel?

Mr. Y. Fontaine: Les droits individuels reconnus dans la Charte canadienne des droits et libertés y sont insérés pour contrebalancer les abus possibles de l'État, de l'appareil étatique vis-à-vis l'individu, je crois.

Tous les droits collectifs réclamés par la Fédération des francophones hors Québec ne sont pas des droits collectifs qui viennent faire obstacle aux droits individuels reconnus dans la Charte. Je ne peux pas faire autrement que faire référence à la Coalition canadienne contre l'accord du Lac Meech.

Nous avons été sollicités pour faire partie de cette coalition. Nous n'en ferons pas partie. Il y a là une interprétation très subtile. L'article 15 du droit à l'égalité est un droit à l'égalité devant les lois de l'État. Une caractéristique fondamentale de l'État est que tous les citoyens ont le droit de vivre et de s'exprimer en français ou de s'exprimer en anglais, et de vivre une vie collective francophone ou collective anglophone. Je veux défier quiconque nous dit que cette reconnaissance de la dualité canadienne vient faire obstacle à l'article 15. Ce n'est pas le cas.

La question de la revendication des droits collectifs par la minorité francophone ne fait pas obstacle à la Charte canadienne des droits et libertés où on reconnaît des droits individuels. C'est un faux prétexte pour ne pas donner des droits collectifs à la minorité francophone.

Le 30 avril, on reconnaissait ce droit collectif. On parlait d'un Canada francophone, d'un Canada anglophone. Je peux comprendre que les expressions Canada francophone, Canada anglophone peuvent faire peur. Mais, pourquoi ne reconnaissait-on pas la dualité basée sur l'existence de communautés de langue française et de communautés de langue anglaise au Canada? Vous pouvez vous référer à l'annexe que je vous ai donnée. Nous faisons cette suggestion.

Nous avons simplement réalisé que les expressions Canada français et Canada anglais faisaient peur. Nous parlerons de Canadiens d'expression française et de Canadiens d'expression anglaise. Je trouve qu'il y a une différence joliment sensible entre les deux. Ce qui m'a le plus bouleversé, c'est que le 1^{er} juin, j'ai eu une grande discussion avec les acteurs principaux de l'accord du 30 avril pour faire certaines représentations lors de la nuit du 2 au 3 juin. On ne nous a jamais dit qu'on allait changer le caractère collectif de la reconnaissance de la dualité canadienne pour une reconnaissance plutôt individuelle.

[Traduction]

as a group or community. There is a refusal to recognize that educational rights, the right of access to the courts and to the legislative arm are in fact collective rights.

Do you agree with me that there is still a lot of work to be done to make people understand what is meant by a collective right as opposed to an individual right?

Mr. Y. Fontaine: The individual rights recognized in the Canadian Charter of Rights of Freedoms are in there to offset any possible abuses of the state or of the government machinery directed against the individual, as I see it.

The collective rights claimed by the *Fédération* are not collective rights that in any way conflict with the individual rights recognized in the Charter. I can only refer to the Canadian Coalition against the Meech Lake Accord.

We were asked to be a part of this coalition. But we will not. There is quite a subtle interpretation involved here. Section 15 on equality rights refers to the right to equality before the law. A fundamental characteristic of our state is that all citizens have the right to live in either French or English, to speak either language and to live collectively as francophones or anglophones. I would defy anyone to prove that the recognition of this Canadian duality in any way conflicts with Section 15. It does not.

The demand for collective rights by the francophone minority in no way conflicts with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, where individual rights are recognized. It is nothing more than an excuse not to give collective rights to the francophone minority.

The April 30th agreement recognized that collective right. It included the expression "francophone and anglophone Canada". I can understand that the use of that terminology would scare some people. But why could we not have recognized that duality based on the existence of French-language and English-language communities in Canada? You may refer to the appendix I have provided you in this regard. That is the suggestion we make.

We simply realized that using the expressions "French Canada" and "English Canada" would scare some people. So we are going to refer instead to French-speaking Canadians and English-speaking Canadians. As far as I am concerned, there is quite a difference between the two. What upset me the most is that on June 1st I had a long discussion with the main participants in the April 30th Accord during which I made representations that I hoped would be considered on the night of the 2nd of June and the morning of the 3rd. We were never told there would be a change as far as the recognition of the Canadian duality was concerned, from collective rights to individual rights.

[Text]

On a donc fait un pas en arrière. Monsieur Nystrom me demandait tout à l'heure si c'est une diminution du statu quo. C'est certainement une diminution du statu quo qu'on pensait avoir atteint au 30 avril; on l'a eu le 3 juin.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Madame Blais-Grenier.

Mme Blais-Grenier: Merci, monsieur le président.

J'aimerais revenir, monsieur Fontaine, à une suggestion que vous faisiez tout à l'heure, concernant une disposition dans la Constitution qui permettrait à certains gouvernements qui désirent ou qui sont prêts à le faire, dans les faits, comme le Nouveau-Brunswick, de se définir comme faisant la promotion des intérêts de leurs minorités francophones, en l'occurrence.

Vous laissez entendre que ce pourrait être un processus évolutif et qu'éventuellement d'autres gouvernements pourraient se loger dans cette section de la Constitution.

M. Y. Fontaine: Oui.

• 1030

Mme Blais-Grenier: Il me semble, en tous les cas, que si cette imposition-là était faite à ce moment-ci face à l'attitude qui est facile à vérifier, qui est vérifiable un peu partout, car il y a des poches de résistance au Canada—on en voit fréquemment quant au fait francophone—il y en a beaucoup dans l'est de l'Ontario, merci—, est-ce que vous ne pensez pas qu'à ce moment-là ce serait pratiquement un incitatif pour les autres gouvernements à se déterminer une attitude très négative, et que cela s'arrêterait là, tout simplement, et qu'il n'y aurait plus par la suite de gouvernement intéressé à se définir comme faisant cette promotion?

M. Y. Fontaine: C'est certainement une hypothèse possible. Je crois qu'une province comme le Nouveau-Brunswick ne pourrait pas ne pas y adhérer. Le Parlement ne peut pas ne pas y adhérer. Éventuellement, l'Ontario, à mon avis, devrait y adhérer. Le Manitoba devrait y adhérer. L'avantage de cela, c'est que lorsque l'on scinde cela en deux et que c'est simplement une province qui veut se lier par la suite, on n'a plus besoin de l'unanimité. Si vous regardez la formule d'amendement de la Constitution, lorsque c'est une province qui veut se lier, il faut le Parlement et la province.

Alors, si le Parlement lui-même a déjà une obligation de promotion, il devrait lui-même faire la promotion et encourager les provinces à avoir la même obligation de promotion. On a déjà un acteur sur deux qui devrait encourager les autres à adhérer à une disposition comme celle-là. Le fameux juge Denny en Angleterre dit: *The Constitution is a living tree*. Eh bien, j'espère qu'on va pouvoir planter les racines de cette Constitution-là pour s'assurer qu'effectivement la Constitution *is a living tree*. But right now, it is a dead tree. Et pour les points qui nous concernent, c'est ça qui est le plus dangereux. J'ai

[Translaion]

We have therefore moved one step backwards. Mr. Nystrom asked me earlier if it would diminish the status quo. It is definitely less than what we thought we had on April 30th; that happened on June 3rd.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mrs. Blais-Grenier.

Mrs. Blais-Grenier: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Fontaine, I would like to come back to a suggestion you made earlier with respect to a provision of the Constitution that would allow governments that are ready or willing to do so, in practice, like New Brunswick, for instance, to define themselves as in fact promoting the interests of their francophone minorities, in this instance.

You imply that this might trigger change and that eventually, other governments might also include themselves in this section of the Constitution.

Mr. Y. Fontaine: Yes.

Mrs. Blais-Grenier: It seems to me, anyway, that if that kind of obligation were forced on them at this time, in the light of present attitudes, which are easy enough to verify, throughout Canada—because there are pockets of resistance in Canada; they are frequent as far as the French fact is concerned—including quite a few in eastern Ontario, thank you very much—do you not think that it would be practically an incentive for other governments to take a very negative attitude, and that the whole thing would stop there; in other words, that no other government subsequently would be interested in defining itself as carrying out this kind of promotion?

Mr. Y. Fontaine: That is certainly a possible hypothesis. I think a province like New Brunswick could not refuse to go along with it. Nor could Parliament. And eventually, Ontario would also have to do so, in my view. Manitoba, as well. The advantage of that is that when you split it in two, and you just have one province wanting to go along with it subsequently, there is no need for unanimity. If you look at the constitutional amending formula, if a province wants to come in on it, both Parliament and the province must agree.

So if Parliament itself already has an obligation to promote, it should be carrying out that promotion itself and encouraging the provinces to assume the same obligation to promote. Already, one out of every two players should be encouraging the others to abide by that kind of provision. The famous Judge Denny in England said: *The Constitution is a living tree*. Well, I hope we are going to be able to plant the roots of this Constitution to ensure that the Constitution truly is a living tree. But right now it is a dead tree. And that is the most dangerous thing with respect to those parts of the Accord that

[Texte]

peur que les feuilles ne puissent pas pousser sur cet arbre-là. Et je suis convaincu que dans 50 ans on n'aura pas encore eu notre chance de la deuxième ronde pour bonifier les droits des francophones hors Québec. D'ailleurs, est-ce qu'il y aura encore des francophones hors Québec pour bonifier leurs droits, pour parler ce qu'on est en train de discuter aujourd'hui?

C'est cela le plus grand danger. Je mets au défi quiconque de voir en quoi cela va faire un déséquilibre pour ce qui est des conditions du Québec. Je pense que si M. Bourassa était ici aujourd'hui, ou M. Rémillard, ils pourraient vous dire qu'ils auront beaucoup de problèmes à vous identifier ce qui dans ce que nous demandons comme modifications pourrait réduire les acquis du Québec faits le 3 juin. Et ça c'est très important. Nous ne demandons pas ce que la Coalition canadienne demande! On a trop décentralisé, etc.! Il s'agit d'aller au fondement-même de l'Accord. Ce que nous demandons finalement ne touche en rien les acquis ni pour le Québec, ni pour les autres provinces, à savoir qu'elles ont le droit d'être consultées sur la nomination de sénateurs, de juges à la Cour suprême, ou en matière d'immigration. . . etc.

Je crois que ce qui est contre nous, c'est que la nuit du 2 au 3 juin a été trop longue. Et lorsqu'il y a eu un premier ministre qui a voulu faire le point, tout le monde était trop fatigué pour se réunir le 4 au matin. J'en suis convaincu! D'ailleurs, j'en ai parlé à des gens qui étaient impliqués. Il faudrait essayer une autre nuit, quand ces gens seront moins fatigués, et je suis convaincu qu'ils auront de la difficulté à justifier le fait qu'il ne faut pas inclure cela.

Mme Blais-Grenier: C'était la nuit des petits couteaux!

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Nous avons terminé cette partie de notre session d'aujourd'hui.

Je vous remercie.

M. Y. Fontaine: Je voudrais remercier tous les membres du Comité de nous avoir donné cette chance de nous exprimer, et j'espère qu'on a quand même pu se faire comprendre ou faire le point. S'il y a d'autres questions dans le futur, nous sommes prêts à soumettre d'autres mémoires ou ce qui sera nécessaire. Merci à tout le monde.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je dirais, en blagant un peu, que dans la mesure où la chaleur des présentations entraîne la conviction, vous avez dû convaincre bien du monde ici, aujourd'hui.

[Applaudissements]

[Traduction]

concern us. I fear that no leaves will be able to grow on that tree. And I am convinced that in 50 years, we still will not have had our chance to improve the rights of francophones outside Quebec at a second round of talks. Indeed, will there still be francophones outside Quebec to improve their rights and to talk about what we are discussing today?

That is the greatest danger. I defy anyone to show that will in any way cause an imbalance as far as Quebec's conditions are concerned. I think that if Mr. Bourassa were here today, or Mr. Rémillard, they could tell you that they will have a very hard time identifying, in relation to what we are proposing as amendments, anything that might reduce the gains Quebec made on June 3rd. And that is a very important point. We are not asking what the Canadian Coalition is asking! We are not saying there has been too much decentralization, et cetera! We want to go back to the very foundations of the Accord. In the end, what we are asking for no way affects the gains made either by Quebec or other provinces, namely that they will have the right to be consulted on the appointment of Senators and judges to the Supreme Court and on immigration matters, et cetera.

I believe what worked against us is the fact that the night of June 2 to the morning of June 3 was too long. And when one premier suggested that they review the whole lot, everybody was too tired to meet again on the morning of the 4th. I am convinced of it! Indeed, I have even discussed it with people who were involved. I think we should try again some other night, when they are not as tired; I am certain that they would have a hard time justifying not including that.

Mrs. Blais-Grenier: That was the night of the short knives!

The Joint Chairman (Senator Tremblay): We have now concluded this part of our session.

Thank you.

Mr. Y. Fontaine: I would like to thank all the members of the committee for giving us this opportunity to express our views, and I hope that we have clarified our position by reviewing our concerns. If you have any other questions for us in the future, we are prepared to submit other briefs or any additional information that is needed. Thank you all very much.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I would say, half-jokingly, that insofar as a passionate presentation brings people on side, you surely convinced a lot of people here today of the validity of your position.

[APPLAUSE]

• 1035

• 1037

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Order, please.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): A l'ordre, s'il vous plaît.

[Text]

It is now my privilege to welcome the representatives of the Inuit Committee on National Issues. As I have done with the previous witness, I would like these representatives to introduce themselves by name.

Mr. Zebedee Nungak (Co-Chairman, Inuit Committee on National Issues): Thank you, Mr. Chairman.

[Witness continues in native language]

The Inuit Committee on National Issues, our organization, represents the Inuit people of Canada living in three jurisdictions: the Northwest Territories, Arctic Quebec, and Northern Labrador.

I am very pleased to be appearing before your committee this morning.

Mr. John Amagoalik (Co-Chairman, Inuit Committee on National Issues): *[Witness continues in native language]*

As you know, the constitutional committee of our national organization has been in existence for approximately six or seven years, and Zebedee and I have been co-chairmen for the past three or four years. I am from Iqaluit, which used to be known as Frobisher Bay. It recently changed its name and it is now known as Iqaluit.

I thank the committee for allowing us to speak to you this morning. I want to say right from the beginning that the Inuit committee is usually much better prepared for such hearings than we are today. The main reason is that our funding was cut off as of Canada Day this year and we had to scrounge around to look for someone to put together a paper and we only had a few days to consider it. This a direct result of the Meech Lake accord. As a result, we are not as well prepared as we usually are. Our submission is not as clean and tight as it usually is; I just want to let the committee know that. Thank you.

• 1040

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. A résumé of your brief we have already received. Will you make a presentation of the main points of it at this point?

Mr. Nungak: Thank you, Mr. Chairman.

[Witness continues in native language]

The other thing we normally do with such committees is arrange simultaneous translation in our language so if we so desire we are able to speak to you in our distinct language. Unfortunately, we have not made such arrangements at this appearance so we will be attempting to struggle in our second language of English.

We have put in a lengthy brief—I think it is a 36-page brief—that was a requirement of appearance in front of this committee. We handed it in on the deadline that was required for this appearance. I would like to cover some of the main points, as the chairman has invited me to do.

[Translation]

J'ai maintenant l'honneur de souhaiter la bienvenue aux représentants du Comité Inuit chargé d'étudier les questions d'importance nationale. Je voudrais, comme cela a été le cas pour le témoin précédent, qu'ils se présentent eux-mêmes.

M. Zebedee Nungak (coprésident, Comité Inuit chargé d'étudier les questions d'importance nationale): Merci, monsieur le président.

[Le témoin continue dans sa langue maternelle]

Notre organisation, le Comité Inuit chargé d'étudier les questions d'importance nationale, représente les Inuit du Canada vivant dans trois régions: les Territoires du Nord-Ouest, la région arctique du Québec et le Labrador septentrional.

Je suis très heureux de comparaître devant votre Comité ce matin.

M. John Amagoalik (coprésident, Comité Inuit chargé d'étudier les questions d'importance nationale): *[Le témoin continue dans sa langue maternelle]*

Comme vous le savez, le comité constitutionnel de notre organisme national existe depuis environ six ou sept ans. M. Nungak et moi-même sommes coprésidents depuis trois ou quatre ans. Je viens de Iqaluit, autrefois Frobisher Bay dont le nom vient d'être changé.

Je remercie le Comité de nous permettre de prendre la parole ce matin. Je dois tout d'abord avouer que nous sommes habituellement mieux préparés pour ce genre d'audience. Mais comme nous n'avons plus de subvention depuis le 1^{er} juillet cette année, nous avons dû chercher quelqu'un pour rédiger un document et nous n'avons eu que quelques jours pour l'étudier. C'est un résultat direct de l'Accord du lac Meech. C'est pourquoi nous ne sommes pas aussi bien préparés que d'habitude et notre exposé n'est pas aussi parfait. Je voulais que le Comité le sache. Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. Nous avons déjà reçu votre mémoire. Veuillez maintenant en exposer les principaux points?

M. Nungak: Merci, monsieur le président.

[Le témoin continue dans sa langue maternelle]

Ce que nous faisons normalement dans ce genre de comité, c'est prévoir la traduction simultanée en inuit, ce qui nous permet de nous adresser à vous dans notre propre langue. Malheureusement, nous ne l'avons pas fait pour cette séance et nous devons donc essayer de nous débrouiller en anglais, notre deuxième langue.

Comme il était exigé pour comparaître devant le Comité, nous avons rédigé un long exposé (36 pages, je crois) et nous l'avons déposé à la date limite prévue pour cette séance. Je voudrais aborder certains des points principaux, comme l'a demandé le président. Au risque

[Texte]

At the risk of oversimplifying the points we want to make, I will cover four or five things that are of concern to us in the matter of the Meech Lake accord.

At the outset I want to make it clear that our people and our committee and our organization have absolutely no quarrel with the principle of Quebec being included or being a full partner in the Constitution of Canada. We know what it is to be outside looking in, so Quebec being made part of the constitutional fabric of Canada was to us a necessity that was better dealt with sooner than later.

However, in saying that, we object quite strongly to what we see as being shut out of any future process in constitutional discussions. I am speaking for the Inuit of Canada when I say that.

We do not see anything in the so-called Meech Lake or Langevin accord that acknowledges that the aboriginal issue is unfinished business and therefore deserves future attention. We do not detect that in any of the provisions that were hacked out by the First Ministers. So that is one major concern we have, and I think if we are willing to make use of our time we can receive questions on it.

We have much concern with the distinct society clause, mainly because it abjectly ignores that Quebec or people or groups other than Quebec are not distinct; it implies that Quebec is the only distinct thing that deserves such special recognition. We know that to be a basic fallacy, because we are distinct just as much as Quebec is; we are aboriginally distinct. We have not been able to make an agreement that would recognize that in our negotiations with the government in the past five or six years.

• 1045

With the distinct society, our concern is we may be "out-distincted" by a distinct Quebec, especially if we have the circumstances of living within the boundaries of what is called Quebec now. And I happen to be in that. In 1912, as I said in one of the meetings, my grandfather woke up a newly minted citizen of *La Belle Province*, having been a territorial Eskimo all his life up to the day before. By one stroke of a law in which we had absolutely no representation or input in, we were put in that situation, so we are very concerned that a provision for a distinct society will in some way impinge on or violate our own distinctness and our desire to be recognized as such.

The dual society described in various parts of this accord is something we have a lot of concern with. It says basically that English and French are the only recognized societies in Canada. Just as much as the third coast of Canada's coastline is often forgotten—the Arctic coast—the third solitude of the aboriginal solitude has been

[Traduction]

de trop simplifier notre position, je voudrais aborder quatre ou cinq points qui nous préoccupent dans l'Accord du lac Meech.

Tout d'abord, je veux qu'il soit bien clair que ni notre peuple, ni notre comité, ni notre organisme ne mettent en cause le principe de l'adhésion du Québec à la Constitution comme membre à part entière de la famille canadienne.

Nous savons ce que c'est que d'être sur la touche et, pour nous, il fallait, tôt ou tard, régler la question de l'adhésion du Québec à la Constitution du Canada.

Ce disant, cependant, nous nous opposons fermement à tout ce qui, nous semble-t-il, nous exclut des discussions constitutionnelles à venir. Je parle là au nom des Inuits du Canada. Il n'est dit nulle part dans l'Accord du lac Meech ou Accord de l'édifice Langevin que la question des autochtones est une affaire en souffrance qu'il faudra finir par régler. Il n'y a rien de tel dans les dispositions dont nos premiers ministres ont accouché. C'est là un de nos principaux soucis et nous sommes disposés à passer une partie de notre temps à répondre à des questions sur ce sujet.

La disposition concernant la société distincte nous inquiète beaucoup parce qu'elle semble bêtement ne pas reconnaître que ni le Québec, ni des gens, ni des groupes autres que le Québec, ne sont distincts. Elle laisse entendre que le Québec est le seul élément distinct qui mérite des égards particuliers. Nous savons que c'est une erreur fondamentale car nous sommes distincts autant que le Québec: nous sommes distincts parce que nous sommes des autochtones. Nous n'avons pas pu en arriver à un accord qui reconnaisse ce fait lors de nos négociations avec le gouvernement au cours des cinq ou six dernières années.

Avec cette notion de société distincte, nous craignons d'être «balayés» par un Québec distinct, surtout si nous vivons dans les limites de ce qu'on appelle aujourd'hui le Québec. D'ailleurs, c'est mon cas. En 1912, comme je l'ai dit lors d'une réunion, mon grand-père s'est réveillé un beau matin citoyen de La Belle Province après avoir été toute sa vie, jusque là, Esquimeau des territoires. L'application d'une loi à la rédaction de laquelle nous n'avions absolument pas participé nous avait placés dans cette situation. C'est pourquoi nous redoutons qu'une disposition concernant une société distincte n'entame ou ne viole notre caractère distinctif et notre désir d'être reconnus comme différents.

La notion de dualité décrite dans diverses parties de cet accord nous inquiète beaucoup. Elle laisse fondamentalement entendre que les deux seules sociétés reconnues au Canada sont les collectivités anglophones et francophones. Tout comme on oublie souvent la troisième côte du Canada (celle de l'Arctique), la

[Text]

overlooked again in the descriptions that describe Canada as being mainly French and English.

We have concern with the opting-out provision in the spending power provision, because we have experience of federal money going to provinces and we rarely ever see a penny of it, although we are in the province. Most of the money spent on those kinds of things is spent in the south. In fact, all of it is basically spent in the south. And although we occupy the top third of Canada, nationally, the top third of Quebec in Quebec, we are basically non-represented, and I am saying that with all due respect to the people who are sitting in the legislatures, federally and provincially, who are representing the geographical areas we happen to be in as a pasted-on afterthought of an electoral boundaries map. Because of our few numbers, we do not have any influence in the corridors of power, in the areas where we live.

So opting out and the spending power are other concerns we have because it legitimizes something we have experienced in the past two or three decades in our dealings with a government that tends to ignore our needs.

On my last two points, very briefly, we are also very concerned with the unanimity required for the amending formula, because we have had a hell of a time trying to get 7 out of 10. And 10 out of 10, to us, is going to be an impossibility unless all the powers that be wake up one morning and all of a sudden are very sympathetic to our concerns, which is as unlikely as Senator Forsey yesterday describing something as unlikely as him becoming Pope.

So the amending formula and the requirement for unanimity is something that we feel will penalize our aspirations, especially to provincehood in the Northwest Territories that my colleague will describe better.

The last thing I want to mention is the first thing I mentioned, that we are not on the agenda. The agreement forged at Meech Lake and Langevin specifically mentions Senate reform and fisheries and other matters that may be so agreed.

I guess somebody can try to convince me that we are amongst the other matters that may be so agreed. But having dealt with constitutional aboriginal issues for the past five years in the forum that was forged in the 1982 agreement, we feel literally frozen out by not being included anywhere in the future constitutional agenda.

[Translation]

troisième solitude, celle des autochtones, a encore été laissée de côté dans cette description du Canada comme étant français et anglais.

La possibilité de retrait prévue dans la disposition concernant le pouvoir de dépenser nous préoccupe vivement parce que notre expérience nous a appris que l'argent du gouvernement fédéral va aux provinces et que nous en voyons rarement la couleur bien que nous faisons partie de la province. La plupart des fonds accordés sont dépensés dans le Sud. En fait, tous les fonds sont dépensés dans le Sud. Bien que nous occupions le tiers supérieur du Canada, sur le plan national, le tiers supérieur du Québec au Québec, nous ne sommes pratiquement pas représentés. Je l'affirme avec tout le respect que je dois à ceux qui siègent dans les assemblées législatives, aux échelons fédéral et provincial, et qui représentent les régions géographiques dans lesquelles nous vivons un peu comme les pièces rapportées d'une carte électorale. Dans les régions où nous vivons, nous n'avons aucune influence dans les couloirs du pouvoir parce que nous sommes peu nombreux.

Le droit de retrait et le pouvoir de dépenser sont donc des motifs de préoccupation parce qu'ils légitiment ce que nous avons connu au cours des deux ou trois dernières décennies de discussions avec un gouvernement qui ne tient pas compte de nos besoins.

Je passerai très brièvement sur mes deux derniers points. L'unanimité exigée dans la formule d'amendements nous inquiète également beaucoup parce que nous avons eu énormément de mal à obtenir une majorité de 7 sur 10. Avoir 10 sur 10 nous paraît impossible à moins que tous ceux qui exercent le pouvoir ne se réveillent un beau matin, bien disposés à l'égard de nos problèmes; ce qui est à peu près aussi vraisemblable que le sénateur Forsey ne devienne pape comme il l'a dit lui-même hier.

La formule d'amendements et l'exigence de l'unanimité vont donc nous empêcher de réaliser ce à quoi nous aspirons, c'est-à-dire avoir notre province dans les Territoires du Nord-Ouest, ce dont mon collègue vous parlera mieux que moi.

Enfin, je parlerai du tout premier point que j'ai abordé, c'est-à-dire que la question des autochtones ne figure pas à l'ordre du jour. L'accord conclu au Lac Meech et à l'Edifice Langevin comporte expressément des dispositions sur la réforme du Sénat, les pêches et d'autres questions qui peuvent faire l'objet d'un accord.

Il se trouvera sans doute quelqu'un pour essayer de me convaincre que le problème des autochtones figure parmi ces autres questions. Depuis cinq ans, nous examinons les questions autochtones dans le cadre prévu par l'accord de 1982, et nous avons l'impression d'être littéralement bloqués du seul fait que la question autochtone ne figure nulle part dans le calendrier des pourparlers constitutionnels.

[Texte]

Mr. Amagoalik: Mr. Chairman, the first thing I would like to say is that we feel the First Ministers of this country did not really make a genuine effort to deal with our issues. I say that because we note that the Langevin agreement was reached after something like 20 continuous hours of negotiations, so it was very clear that the First Ministers were very much determined to deal with Quebec in the Constitution; which we do not argue with. But we also note that the First Ministers did not spend even two days, as they were scheduled to. . . and the First Ministers' Conference, on our issues, had half a day cut off. It became very clear afterwards, through reports in the media, that the First Ministers did not really have any intention of dealing with the aboriginal issues on the Constitution.

I read a day after the Langevin agreement that Premier Getty of Alberta commented that if the aboriginal FMC had turned out any differently, he would have considered very seriously trying to take Alberta out of Confederation. That is very revealing. It smacks of conspiracy. I think many of the Premiers had an agreement way before they sat down with us in March and decided they were not going to agree to anything. Comments were made by certain Premiers that an understanding had been reached in Edmonton months before the March FMC. They had made a pact. I suspect British Columbia, Alberta, Saskatchewan, and Newfoundland got together and agreed they would not agree to aboriginal aspirations at this round. They were determined to deal with Quebec first, and then, perhaps, if they felt like it, they could put us back on the agenda.

There is mention of aboriginal rights in the Langevin agreement. But that mention, as you know, is just a non-derogation. At the same time, the agreement wipes the aboriginal constitutional matters from the agenda. As my co-chairman has already pointed out, it is going to be very difficult to get them back on, because the agreement speaks of such other matters as may be agreed to. That to me suggests that all the First Ministers have to agree on an item for it to get on the agenda; and there is no doubt in my mind that Premiers like Getty and Devine and Vander Zalm will never agree to the aboriginal issue getting back on the agenda. I do not see why, in their minds, they should. So I have no confidence in the First Ministers agreeing to get aboriginal matters back on the agenda unless this committee and Parliament decide that this issue is important enough and it should be back on the agenda.

[Traduction]

M. Amagoalik: Monsieur le président, je tiens à dire au départ que, à notre avis, les Premiers ministres du Canada n'ont pas fait d'effort véritable pour s'attaquer à nos problèmes. Si je le dis, c'est parce que l'accord de l'Édifice Langevin a été conclu après une vingtaine d'heures ininterrompues de négociations. Il était donc parfaitement clair que les Premiers ministres tenaient mordicus à obtenir l'adhésion du Québec à la Constitution. Nous n'avons aucune objection. Par ailleurs, nous remarquons que les Premiers ministres n'ont même pas consacré les deux jours qui étaient prévus à l'étude de nos problèmes, et une demi-journée a été retranchée à la Conférence des Premiers ministres. Il est devenu parfaitement clair par la suite, dans les commentaires des journalistes, que les Premiers ministres ne voulaient pas vraiment régler les problèmes constitutionnels des autochtones.

Au lendemain de l'accord de l'Édifice Langevin, j'ai lu que le Premier ministre Getty, de l'Alberta, avait déclaré que, si la Conférence des Premiers ministres sur les problèmes autochtones avait tourné différemment, il aurait envisagé très sérieusement un retrait de sa province de la Confédération. Voilà qui est très révélateur. Cela sent la conspiration. Je crois qu'un bon nombre de Premiers ministres s'étaient entendus bien avant que nous n'ayons nos entretiens avec eux en mars et avaient décidé de ne rien accepter. Certains Premiers ministres ont fait des observations qui permettent de croire qu'ils s'étaient entendus à Edmonton des mois avant la conférence de mars. Ils avaient conclu un pacte. Je soupçonne la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve de s'être entendues pour n'accéder à aucune des revendications des autochtones lors de ces pourparlers. Ces premiers ministres étaient déterminés à s'occuper du Québec d'abord, quitte ensuite, s'ils en avaient envie, à remettre la question des autochtones sur le tapis.

Il est fait mention des droits des autochtones dans l'accord de l'Édifice Langevin, mais, comme vous le savez, il est simplement question de ne pas y déroger. Simultanément, l'accord élimine la question des autochtones de l'ordre du jour. Comme l'autre coprésident l'a déjà signalé, il sera extrêmement difficile de remettre la question sur le tapis, car l'accord parle simplement d'autres questions dont il est convenu. Cela veut dire, me semble-t-il, que tous les premiers ministres doivent être d'accord pour qu'un article soit inscrit à l'ordre du jour. Or, il ne fait aucun doute dans mon esprit que des premiers ministres comme MM. Getty, Devine et Vander Zalm refuseront toujours que la question des autochtones soit remise à l'ordre du jour. Et, si je me place de leur point de vue, je ne vois pas pourquoi ils changeraient d'avis. Je n'ai donc pas d'espoir que les premiers ministres acceptent de remettre la question des autochtones à l'ordre du jour à moins que ce Comité et le Parlement ne décident que la question est suffisamment importante pour l'être.

[Text]

[Translation]

• 1055

The Meech Lake agreement discriminates both on ethnic and geographic lines. It discriminates on ethnic lines because it says the basic characteristics of Canada are English and French.

To aboriginal people it continues to be an insult. I think francophones of this country will understand our feelings very clearly. Some years ago the rest of the country tried to ignore or pretended that the French fact in Canada was not there. We all remember it.

Now, the country as a whole or the politicians are trying to ignore or pretend that the aboriginal fact is not here, but we are here. It hurts us very much when political leaders like the Prime Minister continue to say that the two founding nations of this country are French and English. We have been saying for years now that we are of this country. We are of the soil. We did not come on a ship or immigrate to this country. We are of it. We are getting very tired of being ignored in this respect.

If there is any distinct society in this country, it is us. It is the Inuit. How more distinct can anybody get in this country than to be an Inuk? We speak the aboriginal language and exist in this country much as we have done over generations. We want to get back on the agenda. If we are not back in the agenda, I am afraid that the aboriginal problems in this country might go from being a festering sore into some sort of cancer. This is a prospect we do not like; it is something we want to avoid very much. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you. I guess we will now receive questions. Mr. Penner will be the first one.

Mr. Penner: Thank you very much, Mr. Chairman. I begin by expressing a word of welcome to Mr. Nungak and Mr. Amagoalik. I recognize their continuing struggle for the constitutional recognition of aboriginal rights.

Mr. Chairman, speaking for myself and for my party, we agree fully with the Inuit Committee on National Issues that a fundamental characteristic of Canada is the aboriginal peoples. Their languages and their cultures also constitute distinct societies. Our Constitution will remain deficient until this fact is recognized in the document.

Mr. Chairman, at the last First Ministers' Conference on Aboriginal Rights, one of the major concerns raised by the Premiers was a reluctance to have the courts interpret aboriginal self-government. Therefore they insisted on having all of the details spelled out carefully in agreements before they would accept even the principle of aboriginal self-government.

L'Accord du Lac Meech est discriminatoire sur les plans ethnique et géographique. Sur le plan ethnique, il affirme que les éléments fondateurs du Canada sont anglais et français.

Pour les autochtones, c'est toujours un affront. Les francophones du Canada comprendront, je crois, très bien notre état d'esprit. Il y a quelques années, le reste du pays a tenté de ne tenir aucun compte du fait français au Canada ou prétendu qu'il n'existait pas. Nous nous en souvenons tous.

Aujourd'hui, l'ensemble du Canada ou les hommes politiques tentent de passer outre le fait autochtone ou de prétendre qu'il n'existe pas. Mais nous sommes bien là. Il est blessant pour nous que des chefs politiques comme le premier ministre continuent d'affirmer que les deux peuples fondateurs du Canada sont les anglais et les français. Cela fait maintenant des années que nous affirmions appartenir à ce pays. Nous sommes issus de cette terre. Nous ne sommes pas venus en bateau ni n'avons émigré au Canada. Nous sommes issus du Canada et nous n'en pouvons plus de voir passer sous silence cet aspect de la question.

S'il est, au Canada, une société distincte, c'est bien la nôtre, celle des Inuits. Que peut-il y avoir de plus distinct qu'un Inuk? Nous parlons la langue autochtone et nous vivons dans ce pays comme nous l'avons toujours fait pendant des générations. Nous voulons voir la question autochtone reprendre sa place à l'ordre du jour. Sinon, j'ai bien peur que nos problèmes au Canada ne deviennent un mal pernicieux. C'est une perspective qui ne nous enchante pas et nous voulons à tout prix l'éviter. Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci. Nous allons maintenant passer aux questions. M. Penner posera les premières.

M. Penner: Merci beaucoup, monsieur le président. Tout d'abord, je souhaite la bienvenue à MM. Nungak et Amagoalik. Je les félicite de combattre sans cesse pour que les droits des autochtones soient reconnus dans la Constitution.

Monsieur le président, mon parti et moi-même convenons volontiers avec le Comité inuit chargé d'étudier les questions d'importance nationale que les autochtones sont un élément fondamental du Canada. Leurs langues et leurs cultures font de leurs collectivités des sociétés distinctes. Notre Constitution restera imparfaite tant qu'elle ne reconnaitra pas ce fait.

Monsieur le président, lors de la dernière Conférence des premiers ministres sur les droits des autochtones, l'un des principaux soucis des premiers ministres était d'éviter qu'on ne laisse aux tribunaux le soin d'interpréter la notion de gouvernement autonome. C'est pourquoi ils ont insisté pour que des accords soient élaborés, dans les moindres détails, avant même d'envisager d'accepter le principe de l'autonomie.

[Texte]

In other words, Mr. Chairman, they shied away from the concept of an inherent right and they opted instead for something called a "contingent right"; that is, a right that existed only when all the details were known in an agreement. I suggest, sir, that this seems to be in direct contrast to the so-called Meech Lake accord, in which the Premiers seem prepared to let the courts interpret, for example, Quebec's distinct society. And so I would ask Mr. Nungak and Mr. Amagoalik, is it not curious that the accord, which expands the provincial jurisdiction, especially the right of Quebec to promote the distinctiveness of its French-speaking character, leaves much in the future to decisions by the Supreme Court as to exactly what is involved in advancing this distinctiveness? It seems that an inherent right is accepted in one case—that is, with Quebec and its distinct character—and it is rejected on the other—that is, for the aboriginal peoples of Canada.

• 1100

Mr. Chairman, following the failure of the last aboriginal rights conference to achieve an agreement on aboriginal self-government, the Prime Minister and the Minister of Justice have repeatedly stated that they intend to pursue the objective of a self-government amendment and that this is a priority of this government. Yet we received testimony this morning that despite these public statements, on June 30 constitutional funding to the Inuit Committee on National Issues and to other native organizations was terminated. Secondly, while the accord has provisions in it for continuing talks on unresolved constitutional issues, aboriginal rights are not, sir, specifically listed as one of the topics for these discussions.

So I would ask the witnesses, is this not a contradiction between welcome public statements that aboriginal rights are still a priority of the government and the reality as reflected in those two observations: one, the absence of aboriginal rights in the accord's future agenda for constitutional talks; and second, the termination of funding to the organization, such as the one that is before us?

Finally, sir, on the same theme, yesterday the Minister of State for Federal-Provincial Relations, Senator Murray, stated that the federal government would have its own particular suggestions for these continuing constitutional talks; and in fact he asked this committee to put forward some of its recommendations.

However, I draw to the committee's attention that the new version of section 50, which lists Senate reform and, secondly, the question of fisheries, says, thirdly, "and such other matters as are agreed upon". So my question to the Inuit Committee on National Issues is: do they interpret this "as agreed upon" as meaning unanimous consent of all the First Ministers? And if so, is it not possible that this would pose such an obstacle that aboriginal rights

[Traduction]

Autrement dit, monsieur le président, ils refusent la notion de droit inhérent, y préférant quelque chose qu'ils appellent un «droit contingent»; c'est-à-dire un droit qui n'existe que lorsque tous les détails en sont arrêtés dans un accord. A mon avis, monsieur le président, ceci est en opposition directe avec l'accord du Lac Meech dans lequel les premiers ministres semblent prêts à laisser les tribunaux interpréter, par exemple, la notion de société distincte du Québec. Je demanderais donc à MM. Nungak et Amagoalik s'il n'est pas curieux que l'accord, qui étend les pouvoirs des provinces, particulièrement le droit du Québec de promouvoir son caractère distinctif de province francophone, laisse tant de place aux décisions de la Cour suprême quand il s'agit de savoir en quoi consiste la promotion de ce caractère distinctif? Il semble qu'on reconnaisse dans un cas un droit inhérent, celui du Québec avec son caractère distinct, alors qu'on le refuse dans un autre cas, celui des autochtones du Canada.

Monsieur le président, après la dernière conférence sur les droits des autochtones, qui n'a pu aboutir à un accord sur l'autonomie des autochtones, le Premier ministre et le ministre de la Justice ont déclaré à maintes reprises qu'ils gardent comme objectif de modifier la Constitution pour assurer l'autonomie des autochtones, que c'est là une priorité du gouvernement. Pourtant, les témoignages nous ont appris ce matin que, malgré ces déclarations publiques, on a interrompu le 30 juin les subventions grâce auxquelles le Comité Inuit chargé d'étudier les questions d'importance nationale pouvait examiner le dossier constitutionnel. Deuxièmement, même s'il est vrai que des dispositions de l'accord prévoient la poursuite des entretiens sur les questions en suspens, les droits des autochtones ne figurent pas expressément dans la liste des sujets à aborder.

Je demande donc aux témoins s'il n'y a pas contradiction entre des déclarations publiques fort louables selon lesquelles les droits des autochtones sont toujours une priorité pour le gouvernement et la réalité que ces deux observations mettent en évidence, soit le fait que les droits des autochtones ne figurent pas à l'ordre du jour des pourparlers constitutionnels et, ensuite, l'interruption du financement jusqu'ici accordé à des organismes comme celui qui comparait aujourd'hui?

Enfin, à ce même propos, le ministre d'État chargé des Relations fédérales-provinciales, le sénateur Murray, a déclaré hier que le gouvernement fédéral aurait ses propres propositions à faire pour la poursuite des entretiens sur la Constitution. Il a même invité le Comité à présenter des recommandations.

J'attire cependant l'attention du comité sur la nouvelle version de l'article 50, qui énumère la réforme du Sénat, la question des pêches et, en troisième lieu, les autres questions «dont il est convenu». Je demande donc au Comité Inuit s'il en déduit qu'il doit y avoir unanimité parmi les premiers ministres. Dans l'affirmative, n'est-il pas possible que ce soit un obstacle tel que les droits des autochtones risquent de ne plus jamais figurer à l'ordre

[Text]

may never again appear on any First Ministers' agenda, despite the best will and intentions of the Prime Minister of Canada and his Minister of Justice?

Mr. Nungak: To address the issue of Quebec versus the aboriginal issue, I would like to say that during the five years we had negotiations, the insurmountable hurdle we always faced was the very deep fear of governments to get into the unknown; to get into this deep, dark, mysterious thing called self-government for aboriginal people. Deathly afraid were they of accepting such a notion without first defining everything that is definable about this issue. And of course, Mr. Penner has pointed out that they had no such fears about granting Quebec something that is of concern to a lot of people in the country having implications from A on the left to Z on the right.

• 1105

But the First Ministers had no such qualms about accepting it, whereas on our issue it was their unwillingness to. . . Justice Minister Crosbie, when he had the portfolio, described it as a leap into the dark, a leap of faith to a certain extent, which is required to resolve an issue such as the aboriginal issue or the Quebec issue. So we do acknowledge, because we observe the First Ministers being very selective about what they think they can live with, a distinct Quebec, without defining what it implies or what is in it in the future and refusing us a recognition of our right to self-government because we cannot, to their satisfaction, define what it is from A on the left to Z on the right.

I have often invited the governments who have these fears to visit Kalagliknunat, Greenland, or northern Alaska, where, as I described in our closing remarks, a bunch of Eskimos are effectively governing those areas. The existence of those self-government institutions in Alaska. . . the Government of the State of Alaska has not been torn asunder by the existence of the North Slope Borough, which is getting substantial moneys from the Prudhoe Bay oilfields. The Government of the State of Denmark has not crumbled and fallen as a result of the existence of home rule in Greenland. So for people who have these deep, dark fears about, oh, my goodness, if we grant this right to self-determination, self-government, to these aboriginals, the country may go to pot, we have been trying unsuccessfully for many years to soothe these fears, but we have been quite insulted by the way they have not panicked in the same way about, oh, my goodness, what is distinct Quebec going to do to the country. So that is something.

On the question of how we interpret other such matters as agreed upon, our experience is that two or three Premiers make enough noise to object to an inclusion of something that is important to us and, depending on which side of the bed the Prime Minister or the other Ministers got off that morning, it is entirely

[Translation]

du jour des premiers ministres, malgré toutes les bonnes intentions du Premier ministre canadien et de son ministre de la Justice?

M. Nungak: Pour ce qui est de la comparaison entre le problème québécois et la question des autochtones, je voudrais dire pour commencer que l'obstacle incontournable auquel nous nous sommes heurtés, depuis cinq ans que se poursuivent les négociations, c'est que les gouvernements ont toujours eu une peur incontrôlable de l'inconnu, de cette chose si sombre et mystérieuse qu'on appelle l'autonomie politique des autochtones. Ils étaient terrorisés à l'idée d'accepter une notion comme celle-là sans définir pour commencer tout ce qui pouvait être définissable. M. Penner a fait remarquer qu'ils ont pas eu cette crainte lorsqu'il s'est agi de faire au Québec des concessions qui préoccupent une foule de gens parce qu'ils peuvent avoir de lourdes conséquences dans tous les domaines.

Mais les premiers ministres n'ont pas eu peur de donner leur assentiment alors que dans notre cas, ce sont leurs réticences. . . M. Crosbie, lorsqu'il était ministre de la Justice, a dit qu'il fallait s'avancer dans l'inconnu, faire un saut dans le vide, jusqu'à un certain point, pour résoudre les questions autochtones et québécoises. Nous voyons bien ce qui se passe, et nous constatons que les premiers ministres font des distinctions bien nettes quant à ce qu'ils pensent pouvoir accepter, c'est-à-dire une société distincte au Québec, sans définir cette notion ni prévoir où elle peut nous entraîner à l'avenir, ou refuser, soit la reconnaissance de notre droit à l'autonomie, parce que nous ne pouvons définir à leur satisfaction les moindres détails de ce droit.

J'ai souvent invité les gouvernements qui ont des réticences à se rendre à Kalagliknunat, au Groenland, ou encore dans le nord de l'Alaska, où, comme je l'ai dit dans notre conclusion, une bande d'Esquimaux assurent en fait le gouvernement. L'existence même de ces institutions de gouvernement autonome en Alaska. . . le gouvernement de l'État n'a pas été déchiré parce qu'il existe une petite localité, North Slope Borough, qui touche des revenus considérables des champs pétrolifères de la baie Prudhoe. Le gouvernement du Danemark ne s'est pas écroulé à cause de l'autonomie consentie au Groenland. Les gens sont donc terrorisés à l'idée que le pays risque de s'effondrer si l'on accorde ce genre d'autonomie aux autochtones, et nous tentons vainement depuis des années d'atténuer ces craintes. Mais on ne panique pas de la même manière devant les risques que présente la notion de société distincte, et c'est pour nous un affront. Voilà pour cette question.

Quant à l'interprétation à donner du passage «toutes autres questions dont il est convenu», notre expérience nous enseigne que, si deux ou trois premiers ministres s'opposent avec assez de vigueur à l'inclusion d'un élément important pour nous, il est tout à fait possible que nos problèmes ne soient pas remis sur le tapis. Cela

[Texte]

possible that our issues do not get on the table. So the way we interpret it is not looking at the words only; from past experience we know that strong objection from a minority of the Premiers is enough to kill our inclusion or kill our issue. So we are taking it from experience, not from reading the dry, legal implications of the words.

The other question is that if we do not get on the agenda, by the doings of these hearings and of your input, our input to this committee and this committee's input to how the agreement will eventually end up, we have to question, as Inuit living in the top third of Canada, what motivation we will have to be loyal or to abide by the laws of Canada. Why do we have to follow the game laws, for example, which in many instances are in direct contradiction to our traditions and culture? What motivation will we have to follow the regulations and laws of a country that refuses at least to acknowledge that we have unfinished business and therefore deserve some attention?

• 1110

Mr. Amagoalik: If I may, Mr. Chairman, I would like to say just a little bit on funding. I believe it was part of Mr. Penner's question. Yes, our funding was cut off as of June 30.

The point I want to make is that we like to think of ourselves in this process as a moderating force trying to find a way between some factions of the aboriginal population and the provincial governments.

We feel we have made a contribution in this respect. However, without funding we are ineffectual. Our constitutional committee is for all intents and purposes disbanded. Because our national organization and our population are small, we cannot absorb this loss of funding without really becoming crippled.

The other aboriginal organizations, because they are much larger and because they receive much more funding from different government departments than we do, can absorb this loss. Because they can absorb this loss, they can continue to deal pretty effectively on these constitutional matters. Because the Inuit organizations are smaller and get less funding—

Mr. Nungak: Our costs are higher.

Mr. Amagoalik: —and because our costs are higher, we are effectively out of this process as of this moment. The only reason we are able to appear before you today is that we managed to put a few dollars in the bank in anticipation of summer hearings before our organization was disbanded.

This is the only point I wanted to make about funding.

Mr. Friesen: I have appreciated and enjoyed very much the presentation the witnesses have made. I represent a

[Traduction]

dépendra de quel pied le Premier ministre et les autres ministres se seront levés ce matin-là. Notre interprétation ne découle pas uniquement des mots qui sont là; nous croyons, d'après notre expérience, que de vives objections de la part d'une minorité de premiers ministres peuvent suffire pour balayer la question. Notre interprétation découle de notre expérience et non de la seule interprétation juridique de mots abstraits.

Si la question autochtone n'est pas remise à l'ordre du jour grâce à ces audiences, à votre intervention, à la nôtre, ou aux propositions du Comité sur la forme définitive à donner à l'accord, il nous faut nous demander, nous, les Inuits qui habitons dans le tiers septentrional du Canada, quelle motivation nous pourrions avoir pour être loyaux envers le Canada et respecter ses lois. Pourquoi nous soumettre aux lois sur l'exploitation du gibier, par exemple, qui vont souvent directement à l'encontre de nos traditions et de notre culture? Pourquoi donc nous conformer aux règlements et aux lois d'un pays qui refuse même de reconnaître que certains problèmes en souffrance méritent un peu d'attention?

M. Amagoalik: Si je puis, monsieur le président, je voudrais ajouter un mot au sujet du financement, puisque M. Penner en a parlé dans sa question. Notre financement a effectivement été interrompu le 30 juin.

Ce que je veux dire ici, c'est que nous aimons à nous présenter, dans tout ce processus, comme un élément modérateur, comme une force qui tente de trouver un compromis entre certaines factions autochtones et les gouvernements provinciaux.

Nous estimons avoir été utiles à cet égard. Mais sans aucun financement, nous ne pouvons rien faire. Notre comité constitutionnel est dissout, pour ainsi dire. Comme notre organisme national et notre population ne représentent pas un grand nombre de personnes, nous ne pouvons absorber cette perte de financement sans être réduits à la paralysie totale.

Les autres organismes autochtones sont beaucoup plus importants et reçoivent un financement plus considérable de différents ministères. Aussi, peuvent-ils absorber cette perte sans cesser de s'occuper de ces problèmes constitutionnels. Comme les organismes inuit sont moins importants et touchent moins d'argent. . .

M. Nungak: Nos coûts sont plus élevés.

M. Amagoalik: . . . et comme nos coûts sont plus élevés, nous ne pouvons plus désormais, en fait, participer à cette démarche. Si nous avons pu comparaître aujourd'hui, c'est uniquement parce que nous avons réussi à mettre quelques dollars de côté en prévision de ces audiences avant que notre organisme ne soit dissout.

C'est tout ce que j'avais à dire à propos du financement.

M. Friesen: J'ai beaucoup apprécié l'exposé des témoins. Je représente moi aussi un groupe dont le

[Text]

group of people who also have been "out-distincted". The people in western Canada have contributed considerably to the founding of particularly western Canada. I sense—obviously not to the same degree you do—the loss of having been "out-distincted".

You mentioned the fact that in 1912 your grandfather woke up all of a sudden being a Quebecker. In 1945, even though I was born here and my parents were born here, I had to register in the National Selective Service as a German Mennonite, not as a Canadian. So I sense something of what you are talking about.

I would like first of all to mention the title of your brief, "Completing Canada: Business Unfinished". I think that is [Technical Difficulty—Editor].

• 1115

• 1121

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Shall we go on, or wait till the television is back?

M. Prud'homme: Monsieur le président, étant donné que ce qui est important dans notre Parlement c'est la traduction, et comme elle fonctionne très bien.. Bref! L'interprétation fonctionne. J'aurais des objections à continuer si l'interprétation ne marchait pas. Je regrette beaucoup pour nos amis de la télévision mais, mon Dieu, cela peut durer tout l'été! On pourrait commencer.

• 1125

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Yes.

Mrs. Blais-Grenier: Maybe it is time to underline a problem we have with television. All our debates yesterday were sent all over Canada in English only. French people trying to listen to French-speaking witnesses had to listen in English. I have received some phone calls about it, and people are quite astonished that this could happen. So maybe, if they repair the technology inside here, they could also look at the technology in Canada, if we are to be a bilingual country. And I think we should present our regrets at this point in time, because it does not make sense.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Okay. I think all members of the committee will agree that we should look after that.

Mr. Friesen: First of all, do we know what the nature of the problem is with the television, and therefore is it going to be a quick repair?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): We are having the gentleman who is in charge of the television facilities come over here so we have a precise explanation as to what the difficulties are, to make the committee aware of them.

Mr. Friesen: Then my second point is this: if we were talking to witnesses from anywhere else in Canada, I would say let us go on; but, for the witnesses before us

[Translation]

caractère distinct n'a pas été reconnu. Les Canadiens de l'Ouest ont beaucoup travaillé pour bâtir le Canada, surtout dans l'Ouest. J'ai l'impression de perdre quelque chose—évidemment moins que vous—en n'étant pas reconnu comme distinct.

Vous avez dit que, en 1912, votre grand-père est devenu citoyen québécois du jour au lendemain. En 1945, même si mes parents et moi sommes nés ici, j'ai dû m'inscrire dans un registre de service national comme Mennonite allemand et non comme Canadien. Je vois donc un peu ce que vous pouvez ressentir.

Je voudrais revenir sur le titre de votre mémoire, *Completing Canada: Business Unfinished*. Je crois que [Difficulté technique—Éditeur].

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Nous re prenons, ou nous attendons que la télévision soit de retour?

Mr. Prud'homme: Mr. Chairman, what is important in our Parliament is translation, and since it is working very well... What I mean is that we have interpretation. I would object to resuming our work if we did not have it. Too bad for the television people, but we do not want to be here all summer! I think we should go on.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Oui.

Mme Blais-Grenier: Il serait peut-être bon de parler d'un problème que nous pose la télévision. Toutes nos délibérations hier ont été retransmises partout au Canada en anglais seulement. Les francophones ont dû écouter les témoins d'expression française en anglais. J'ai reçu des appels à ce propos, et les gens sont très étonnés de cette situation. Si nous voulons que le pays soit bilingue, il faudrait mettre la technologie au point ici même et partout au Canada. Je pense que nous devrions présenter nos excuses à la population, parce que la situation est insensée.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Très bien. Je pense que tous les membres du Comité conviendront qu'il faut remédier au problème.

M. Friesen: Tout d'abord, connaissons-nous la nature du problème, et savons-nous si l'on peut le résoudre rapidement?

Le coprésident (M. Speyer): Le responsable des services de la télévision viendra nous expliquer précisément la nature du problème pour que nous sachions de quoi il retourne.

M. Friesen: Deuxièmement, si nous nous adressions à des témoins de n'importe où ailleurs au Canada, je n'aurais pas d'objection à ce que nous continuions. Mais

[Texte]

now, transmission in the north is very important, and I think television should be there.

Mr. Prud'homme: May I make a correction to what I was just saying, Mr. Tremblay?

The Joint Chairman (Senator Tremblay): At this point, I would ask our witness to say a word about the remarks by Mr. Friesen.

Mr. Prud'homme: May I make a point of order, *s'il vous plaît*? Because I would hate very much to be insensitive to my first comment. I thought that it is inside here that the television—

M. Duguay: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. On vient d'annoncer que le système fonctionne, alors. . .

Mr. Prud'homme: Eh bien, alors, il n'y a plus de problème.

M. Duguay: . . . peut-être qu'on pourra revenir à la question quand on aura un problème!

Mr. Prud'homme: No, but for the record, for my friend, to whom I said that I was highly impressed by his definition of a distinct society—and I feel very strongly for your testimony—I will look very bad if I do not correct the impression I may have created by my lack of sensitivity. I thought it was only an internal problem, because I agree with Mr. Friesen on the importance of giving them full coverage in Canada.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): The problem being solved, we will just go on. Everything is as it was before.

Mr. Hamelin: J'invoque le Règlement, monsieur le président!

J'estime qu'on a passé rapidement sur la remarque de ma collègue. Est-ce que c'est effectivement le cas? Même s'il y a une réunion demain, ou aujourd'hui, je pense qu'il faudrait avoir une rencontre dès ce midi là-dessus. Je trouve cela parfaitement inacceptable!

Et je pense que la diffusion ne devrait pas se faire que dans le Canada de langue anglaise. Je trouve cela épouvantable!

Mme Blais-Grenier: Non, non! C'est en anglais partout au Canada. Elle ne se fait qu'en anglais partout au Canada.

Mr. Hamelin: Elle ne se fait qu'en anglais partout au Canada! Mais, c'est inadmissible, sénateur!

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I agree with that, and I have already received a note from Mrs. Blais-Grenier to consider the day after this morning's session. We will do exactly what you are asking for.

Mr. Hamelin: At noon.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Yes, right after the morning session.

[Traduction]

pour les témoins que nous avons devant nous maintenant, la retransmission des délibérations dans le Nord est très importante, et je pense que la télévision devrait être là.

M. Prud'homme: Monsieur Tremblay, pourrais-je préciser ce que je disais tout à l'heure?

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je pensais demander à notre témoin de commenter les remarques que vient de faire M. Friesen.

M. Prud'homme: Permettez-moi d'invoquer le Règlement, s'il vous plaît. C'est à propos de ce que j'ai dit tout à l'heure. Je pensais que le problème avec la télévision était. . .

Mr. Duguay: Mr. Chairman, a point of order. We have just announced that the system is working, so. . .

Mr. Prud'homme: So we no longer have a problem.

Mr. Duguay: . . . perhaps we could come back on this matter when we have a problem!

M. Prud'homme: Non, je tiens à signaler officiellement pour mon ami à qui j'ai dit que sa définition de société distincte m'avait grandement impressionné—et j'apprécie au plus haut point votre témoignage—je risque de très mal paraître si je ne corrige pas l'impression d'insensibilité que j'ai peut-être donnée. Je croyais que c'était uniquement un problème interne, et comme M. Friesen, je pense qu'il est important que les débats soient retransmis dans toutes les régions du pays.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Le problème étant réglé, nous n'avons qu'à continuer. Tout est comme avant.

Mr. Hamelin: A point of order, Mr. Chairman!

I feel that we have not given sufficient thought to my colleague's comment. Is the problem she has described really exists? Even if there is a meeting tomorrow, or today, I think we should discuss the matter no later than at noon today. This is totally unacceptable!

Moreover, transmission of the proceedings should not be for English Canada only. This is appalling!

Mrs. Blais-Grenier: No, no! It is in English throughout Canada. It is in English only all over Canada.

Mr. Hamelin: It is in English only throughout Canada! But this is inadmissible, Senator!

Le coprésident (le sénateur Tremblay): J'en conviens, et j'ai déjà reçu une note de la part de M^{me} Blais-Grenier me demandant de discuter de la question immédiatement après la séance de ce matin. Nous ferons exactement ce que vous demandez.

M. Hamelin: Ce midi.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Oui, immédiatement après la séance de ce matin.

[Text]

Mr. Hamelin: Thanks a great deal.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Now we are back to the problems our witnesses want to explore, and Mr. Friesen was formulating his questions.

Mr. Friesen: I was saying before the break that even though in 1945 I had to register as a German Mennonite, that has changed and today I am considered a full-fledged Canadian, as is everybody else.

I noticed that the title of your brief deals with the unfinished business, "Completing Canada: Business Unfinished", which I think is an excellent title for what you present. I note, for example, that on page 7 of your brief you refer to earlier history in Quebec where the Quebec government "refused to assume costs of feeding the savages". That has changed.

• 1130

As you mentioned on page 2 of your brief, the Decima poll commissioned by ICNI in 1987 revealed that Quebecois supported the notion of aboriginal self-government to the tune of 80%. That is a dramatic change in attitude within the province of Quebec, and, I would submit, across Canada.

So I want to ask you, first of all, since the Meech Lake accord is only one block in the building blocks of building a Canadian Confederation, do you not see the fact that there was total unanimity in the Meech Lake accord, rather than as a note of despair, as a note of hope, that there will be additional blocks put in place that will include the aboriginal peoples of Canada?

Mr. Nungak: If the track record were different, we would have reason to see it as hopeful instead of as an obstacle. But the track record is not good. We have lived too long under a system where we are expected to bow "yes" to politicians who tell us, trust me; trust me, and I will make your life better. We have learned that it depends very much on who says it, when he or she says it, and in what context he or she says it. There are so many conditions attached to depending on trust alone that we have insisted that such things be agreed to in an agreement where we are a party to the discussions and the formulation of what is going to be agreed to. Unanimity is to us very much a possible obstacle, knowing that the people who have to be unanimous are not all endeared to aboriginal people.

Mr. Friesen: I come back to your statement, or your co-chairman's statement, that it is tough to get 7 out of 10, and impossible to get 10 out of 10. But we got 10 out of 10—

Mr. Nungak: For Quebec.

Mr. Friesen: —with Meech Lake.

[Translation]

M. Hamelin: Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Revenons-en maintenant aux problèmes que nos témoins souhaitent discuter; M. Friesen était en train de formuler ses questions.

M. Friesen: Avant la pause, je disais que même si en 1945 j'ai dû m'inscrire en tant que mennonite allemand, cela a changé, et aujourd'hui, je suis considéré comme Canadien à part entière, au même titre que tous les autres.

J'ai remarqué que le titre de votre mémoire parle d'affaires en suspens: *Completing Canada: Business unfinished*, et je pense que le titre illustre très bien la teneur de votre exposé. Je vois par exemple qu'à la page 7 de votre mémoire, vous dites que dans le passé, le gouvernement québécois «a refusé d'assumer le coût de nourrir les sauvages». Cela a changé.

On lit à la page 2 de votre mémoire que le sondage commandé par votre Comité à la maison Décima, révèle qu'environ 80 p. 100 des Québécois sont favorables à l'autonomie des autochtones. C'est là tout un revirement au Québec et, sans doute, partout au Canada.

Je vous demande tout d'abord, puisque l'Accord du lac Meech n'est qu'un élément parmi bien d'autres dans l'édification de la Confédération canadienne, si l'unanimité qui s'y est manifestée ne justifie pas l'optimisme plutôt que le désespoir et si elle ne permet pas d'espérer que d'autres éléments viendront s'y ajouter, notamment des dispositions sur les autochtones?

M. Nungak: Si le bilan global était différent, nous pourrions être optimistes au lieu d'y voir un obstacle. Mais le bilan n'est guère encourageant. Nous avons vécu trop longtemps dans un régime où on nous demande de nous fier à des hommes politiques qui nous invitent à leur faire confiance pour améliorer notre sort. Nous avons appris que tout cela dépend énormément de qui dit quoi à quel moment et dans quelles circonstances. Il y a tellement de conditions qui jouent quand on s'en remet aux simples relations de confiance que nous avons insisté pour que ces questions fassent l'objet d'un accord conclu après des discussions auxquelles nous participerions et dont le contenu aurait été fixé avec notre concours. A nos yeux, l'unanimité risque fort d'être un obstacle, puisque les gens qui doivent se mettre d'accord n'ont pas tous les intérêts des autochtones à coeur.

M. Friesen: Pour en revenir à votre déclaration ou à celle du coprésident de votre comité, vous dites qu'il est déjà difficile d'arriver à sept sur dix, qu'il sera impossible d'obtenir l'unanimité. Pourtant, tous les dix se sont mis d'accord. . .

M. Nungak: Pour le Québec.

M. Friesen: . . . au lac Meech.

[Texte]

Mr. Nungak: For one of your own you can get 10 out of 10. But we are not members of that exclusive club, and we were not successful in getting even 7 out of 10.

Mr. Friesen: But you yourself have said that in Quebec it is not seen as an exclusive club; that Quebecers recognize the notion of aboriginal self-government to the tune of 80%.

Mr. Nungak: That recognition has not been translated into practical results. That is our other problem. You point out the changes for the positive, for the better, that have been made over the years. I can list many of the changes I have observed for the better. But none of those changes you or I could describe has resulted in recognition of our right to self-government anywhere in any document of the country. It is mostly intangible change that we cannot grab hold of and implement on the ground level and get practical results from. Nobody has a mileage meter they are maintaining to make sure the mileage is not stagnating; not even the federal government.

Mr. Friesen: But I would point out that you mentioned the words "exclusive club". But the man who is now the Premier of British Columbia 10 years ago was caricatured—caricatured, I underscore—as being anti-French, or anti-Quebec; and today he is one of the enthusiastic supporters. Do you not accept the possibility of change in the dynamics of First Ministers' Conferences; a change in, as I say, the dynamics, and the level of co-operation?

Mr. Nungak: If we ever even get into that forum again. Right now we are out in the cold, we are out in the tundra. We were at least in the executive washroom of the process when we were participating as non-voting invitees to a table of First Ministers. Now we are out on the sidewalk, we are out on the street.

• 1135

Mr. Friesen: So what you are then saying is that if you get on the agenda you accept the fact there is or can be a different mood in the First Ministers' Conferences.

Mr. Nungak: There can at least be an ongoing relationship which has been severed by the conditions that have been described by many people. Our funding is cut off; our equivalent of an intergovernmental affairs secretariat has been chopped off at the head; the 13 governments we used to deal with continue to have a relationship, an intergovernmental relationship which we are not plugged into any more. So basically we are at the sweet mercies of this or any other future Prime Minister making up his or her mind one morning and saying, my, we have been long away from this aboriginal issue, it is still outstanding, it is unfinished business, let us call them to a table and start talking again. We do not know when that is ever going to take place.

[Traduction]

M. Nungak: Pour l'un des vôtres, vous pouvez y arriver. Mais nous ne sommes pas membres de votre club fermé, et nous n'avons pas même pu obtenir un appui de sept sur dix.

M. Friesen: Mais vous avez dit vous-même que, au Québec, on ne croit pas que le club soit si fermé que cela, que 80 p. 100 des Québécois admettent le principe de l'autonomie des autochtones.

M. Nungak: Cela ne s'est pas traduit par des résultats concrets. C'est là un autre problème. Vous dites qu'il y a eu des changements pour le mieux au fil des ans. Je peux vous en donner une longue liste, mais aucun de ceux que vous ou moi pourrions décrire n'a jamais permis de reconnaître notre droit à l'autonomie dans un document quelconque où que ce soit au Canada. Ce sont essentiellement des changements impondérables qui sont difficiles à saisir, à traduire dans le concret pour arriver à des résultats. Personne, pas même le gouvernement fédéral, n'a le moyen de mesurer les progrès accomplis pour voir si effectivement nous progressons.

M. Friesen: Vous avez parlé de club fermé. Mais celui qui est aujourd'hui premier ministre de Colombie-Britannique était décrit, de façon caricaturale il est vrai, comme un francophobe, comme un ennemi du Québec, il y a une dizaine d'années. Il compte pourtant aujourd'hui parmi les partisans les plus enthousiastes de l'Accord. Ne reconnaissez-vous pas la possibilité de changement à la faveur des conférences des premiers ministres, de changement dans la dynamique et le degré de collaboration?

M. Nungak: Si jamais nous pouvons encore participer à ces conférences. Pour le moment, on nous a laissé en plan, à geler dans la toundra. Nous en étions arrivés au moins dans les toilettes du pouvoir exécutif lorsque nous étions invités aux entretiens des premiers ministres en qualité d'observateurs sans droit de vote. Nous sommes maintenant redescendus sur le trottoir, dans la rue.

M. Friesen: Autrement dit, si la question est remise à l'ordre du jour, vous acceptez que les conférences des premiers ministres puissent se dérouler dans un esprit différent.

M. Nungak: Il peut au moins y avoir des relations suivies, qui ont été rompues dans les conditions que bien des gens ont décrites. Notre financement a été interrompu; notre équivalent du secrétariat des affaires intergouvernementales a été décapité; les 13 gouvernements avec lesquels nous traitons maintiennent leurs relations entre eux, mais nous n'y avons plus part. Nous sommes essentiellement à la merci du Premier ministre ou de son successeur qui pourra se lever un bon matin et se dire: il y a longtemps qu'on ne s'est pas occupé des autochtones et le problème n'est pas réglé; convoquons-les et reprenons les pourparlers. Nous ne savons pas quand cela pourra se produire.

[Text]

Mr. Friesen: In your brief you point out, as I mentioned before, that Quebeckers are the most supportive, probably the most supportive people in Canada of aboriginal self-government. The importance of these meetings and of the Meech Lake accord was to bring Quebec into a position of signing the Constitution. That was an important building block. I think you would agree with that. Would you not agree, now that the most supportive province is a signatory to the Constitution, that this is an important ally for you and for the Prime Minister to bring aboriginal self-government forward as a topic at a First Ministers' Conference in the future?

Mr. Amagoalik: It is correct that there is public support for aboriginal self-government in Quebec; the population as a whole supports it. But that does not translate into support from the Premier. I say that because Mr. Zebedee and I have been trying to get an appointment with the Premier for the past two years. He has never even acknowledged our request.

Mr. Cooper: Mr. Chairman, there are two things I would like to pursue out of the comments of the witnesses facing us this morning. And if I have a little time left I would like to touch on a third point.

The first one is this business of the agenda, the First Ministers' agenda. Looking at the accord, it is very clear that the words... I think the exact words in the accord are "such other matters as are agreed upon". I had the impression from the witnesses' initial statements that they interpreted that as meaning "unanimous". Are the witnesses not really asking the committee members to take a pretty big jump from matters simply being agreed to, in terms of discussion, and the whole concept of unanimity? I ask that because I do not think that is in here at all and I do not think there is anything in this accord that would exclude aboriginal discussions and aboriginal rights and aboriginal constitutional concerns being brought up at First Ministers' meetings.

Mr. Nungak: Then why do you not get that put in writing and put in the accord, if you do not see that we are being excluded?

Mr. Cooper: Are you suggesting that all items of future constitutional discussion should be listed in the accord before we proceed with it?

Mr. Nungak: That would be a perfect world solution, but we know we do not have that. We want at the very least to have specific mention of the aboriginal issue as one of the future agenda items to be dealt with. And who says we do not have, as aboriginal representatives and people, an interest in Senate reform or an interest in fisheries? We certainly do. Who is going to represent our interests when the First Ministers meet on those subjects? Will it be the Minister of Indian Affairs who is, technically, chief of all chiefs and the boss of all bosses of all Eskimos in Canada? Will he go to bat with a toothpick

[Translation]

M. Friesen: Dans votre mémoire, vous signalez, j'y reviens, que les Québécois appuient fortement le principe de l'autonomie gouvernementale des autochtones, et que ce sont sans doute eux qui l'appuient le plus vigoureusement. Si ces séances et l'Accord du Lac Meech sont si importants, c'est qu'ils permettront au Québec d'adhérer à la Constitution. C'est un grand progrès, vous le reconnaîtrez sans doute. N'admettez-vous pas que, maintenant que la province qui vous appuie le plus est signataire de la Constitution, vous avez un allié important et que le Premier ministre pourra également compter sur elle pour aborder la question de l'autonomie des autochtones à une prochaine conférence des premiers ministres?

M. Amagoalik: C'est vrai que l'opinion québécoise, l'ensemble de la population, appuie l'autonomie des autochtones. Mais on ne peut pas dire pour autant que le Premier ministre nous soutient. Si je le dis, c'est que M. Zebedee et moi essayons d'obtenir un rendez-vous avec lui depuis deux ans et qu'il n'a même jamais accusé réception de notre demande.

M. Cooper: Monsieur le président, il y a deux points sur lesquels je voudrais revenir, dans les observations de nos témoins. Et, s'il me reste du temps, je voudrais en aborder un troisième.

Pour commencer, l'ordre du jour des premiers ministres. Si on lit l'accord, il est très clair que les termes... je crois que le libellé exact est le suivant: «toutes autres questions dont il est convenu». J'ai eu l'impression, d'après les déclarations initiales des témoins, qu'ils interprétaient cette disposition comme exigeant l'unanimité. Est-ce que les témoins n'en demandent pas un peu trop aux membres du Comité en les invitant à conclure que l'expression «dont il est convenu» doit se comprendre comme une exigence d'unanimité? Je leur pose cette question parce que ce n'est pas du tout mon interprétation. Je ne vois rien dans l'accord qui empêche de discuter aux réunions des premiers ministres des droits des autochtones et de leurs préoccupations sur le plan constitutionnel.

M. Nungak: Alors pourquoi ne pas le mettre par écrit et ne pas insérer une disposition à cet effet dans l'accord, puisque vous ne croyez pas que ces questions soient exclues?

M. Cooper: Voulez-vous que toutes les questions à aborder dans les futurs pourparlers constitutionnels soient énumérées dans l'accord avant sa ratification?

M. Nungak: Ce serait la solution idéale, mais nous savons que c'est impossible. Nous voulons tout au moins que la question autochtone soit expressément mentionnée comme l'un des points à examiner plus tard. Et qui dit que, comme représentants et membres de la population autochtone, nous ne nous intéressons pas à la réforme du Sénat et aux pêches? Nous nous y intéressons assurément. Qui présentera notre point de vue lorsque les premiers ministres étudieront ces questions? Est-ce le ministre des Affaires indiennes qui, juridiquement, est le chef de tous les chefs et le patron de tous les patrons pour tous les

[Texte]

or with a two-by-four? How is he is going to know our desires and aspirations and represent them properly in that forum? These are very fundamental questions that the players in the Meech Lake drama entirely overlooked.

• 1140

Mr. Cooper: I want to move from that to the second one, because I think there is a bit of a flow from them, and that is your representation at future discussions. One of the comments you made in your representation to us this morning was the question of a distinct society and the role that aboriginal people would have in that, and particularly the way the Premiers related to that in the constitutional discussions on aboriginal rights and self-government versus how they handled the same sort of situation when they talked about the distinct society of Quebec. I am intrigued to hear what your comments would be, in that I think there is quite a difference between a distinct society and self-government.

Let me put to you my feelings or my thoughts on that and have you respond to it.

A distinct society, as we are talking about here in the Meech Lake accord, is a society that has its constitutional powers defined, and it is a recognition of that society, but it is very clear what the powers of that group are. They are already there in the Constitution. It is the provincial powers, and so on.

When we are talking, however, about another level of government—native self-government—you then are moving into an area where those powers are not defined. Those powers are up for discussion. Those powers are open to legal interpretation. So therefore, are we not really comparing, in a sense, apples and oranges when we talk about a distinct society, as we have in the Meech Lake accord, where the constitutional powers are clearly defined and an Indian self-government where those constitutional powers are not agreed upon, let alone defined?

Mr. Nungak: I would answer first by asking you a question. In your opinion, is the distinct society provision, because the powers of that entity that is being endowed with this distinct society provision are already defined, defined to the satisfaction of either the beneficiaries or the people who are going to benefit from being endowed with that extra power or extra thing?

Mr. Cooper: To me the question is not so much that as what we are entering into. Mr. Friesen has referred to building blocks. The Meech Lake accord is one building block in our constitutional evolution. That building block that we have agreed to in the Meech Lake accord talks about a distinct society, but one understands what the constitutional powers of that society are. Are we not talking about something quite different when we talk about entrenching, say, aboriginal rights or aboriginals as a distinct society, a self-governing society, when we do not know what those powers are?

[Traduction]

Esquimaux du Canada? Se présentera-t-il à ces entretiens entièrement désarmé ou avec une position solide? Comment fera-t-il pour connaître nos aspirations et s'en faire un bon interprète? Ce sont là des questions tout à fait fondamentales que les protagonistes du Lac Meech ont complètement négligées.

M. Cooper: Je voudrais maintenant passer à un deuxième point qui s'enchaîne bien avec le premier. Dans votre exposé de ce matin, vous avez parlé de la société distincte et du rôle des autochtones à cet égard et plus particulièrement de la façon dont les premiers ministres ont abordé, dans les entretiens constitutionnels, d'une part les droits des autochtones et leur autonomie politique et, d'autre part, la notion de société distincte du Québec. Je suis curieux de connaître votre point de vue car, à mon sens, il y a toute une différence entre société distincte et autonomie politique.

Je vais vous faire part de mes réflexions et vous inviter à les commenter.

La société distincte dont il est question dans l'Accord du Lac Meech est une société dont les pouvoirs constitutionnels sont définis. Cette société est reconnue, mais tout est parfaitement clair en ce qui concerne ses pouvoirs, puisqu'ils sont prévus dans la Constitution. Ce sont les pouvoirs d'une province, etc.

Par contre, lorsqu'il est question d'instaurer un autre niveau de gouvernement—le gouvernement autonome des autochtones—les pouvoirs ne sont aucunement définis. Il faut en discuter. Ces pouvoirs peuvent faire l'objet d'une interprétation juridique. Par conséquent, n'est-ce pas comparer des pommes et des oranges que de mettre en regard la notion de société distincte, inscrite dans l'Accord du Lac Meech, dont les pouvoirs constitutionnels sont clairement définis, et une autonomie politique autochtone dont les pouvoirs constitutionnels, loin d'être définis, n'ont même pas été discutés?

M. Nungak: Je vous répondrai par une question. Selon vous, la disposition sur la société distincte, étant donné que le groupe qui en bénéficie a des pouvoirs déjà définis, cette disposition, dis-je, est-elle définie à la satisfaction de ceux qui bénéficieront de ce pouvoir, de cet élément supplémentaire?

M. Cooper: Pour moi, la question n'est pas tellement là. Il s'agit plutôt de savoir dans quoi on s'engage. M. Friesen a parlé des éléments contribuant à l'édification du Canada. L'accord est l'un de ces éléments dans notre évolution constitutionnelle. Il y est question de société distincte, mais on voit bien quels sont les pouvoirs constitutionnels de cette société. N'est-ce pas bien différent d'insérer dans notre constitution des dispositions sur les droits des autochtones ou sur la société distincte, autonome, qu'ils forment, puisque nous ne savons pas à quoi nous ne tenir sur ces pouvoirs?

[Text]

Mr. Amagoalik: I would suggest that the term "distinct society" is not really clearly defined, contrary to what you suggest. I believe it was Senator Eugene Forsey who described distinct society as a province with super-charged powers, 92 powers.

Before the recognition of Quebec as a distinct society, Quebec was, I suppose, like any other province as far as provincial powers were concerned. Now that it has been given this special status, it has supercharged section 92 powers. How far is the provincial government going to go in carrying out those supercharged powers? What does it mean for the rest of the country? This is what we are asking.

• 1145

As far as aboriginal self-government is concerned, I agree that many provinces have failed to really understand what we have been trying to tell them for the past six or seven years. We have attended hours and hours of meetings, including ministerial-level meetings and meetings with First Ministers. We have spent hundreds of hours trying to explain the definition of aboriginal self-government. We have found that many of them are unable or unwilling to learn what those mean. As we said earlier, we were really flabbergasted to learn that the provinces were willing to let the courts decide what the Meech Lake accord means when they were deathly afraid of allowing the courts to decide what may be in aboriginal self-government.

Mr. Cooper: I think this is the bottom line of my whole point. In one case you are allowing the courts to deal with an area that is fairly well defined in terms of powers and statutes and so on while another area—self-government—is pretty broad and without a lot of definition at this point.

Mr. Chairman, I do not want to pursue it too much further because I am sure my time is running out.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Yes, you are right.

Mr. Cooper: Have I time for one more question? I am on Alberta time; surely I have another hour or two.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Ms Jewett.

Ms Jewett: Thank you, Mr. Chairman. Welcome to the members of the Inuit Committee on National Issues.

This last bit of discussion has been interesting. I think there is a difference between "distinct society" as a sociological phenomenon and the legal powers of a province and the constitutional powers of the province. There is no question in anyone's mind of the distinctiveness of the aboriginal peoples of Canada.

The real question it seems to me is the question of self-government and the desirability of self-government. I was happy to hear our friends assure us that Alaska had not

[Translation]

M. Amagoalik: A mon avis, l'expression «société distincte» n'est pas définie très clairement, contrairement à ce que vous dites. C'est le sénateur Forsey, sauf erreur, qui a décrit la société distincte comme une province avec des pouvoirs accrus, les pouvoirs de l'article 92.

Avant d'être reconnu comme société distincte, le Québec était, je présume, sur le même pied que toutes les autres provinces, pour ce qui est des pouvoirs provinciaux. Maintenant qu'on lui a accordé un statut spécial, il dispose de pouvoirs élargis aux termes de l'article 92. Dans quelle mesure le gouvernement provincial utilisera-t-il ces pouvoirs? Qu'est-ce que cela signifie pour le reste du pays? Voilà ce que nous demandons.

En ce qui concerne l'autonomie politique des autochtones, je conviens que bien des provinces n'ont pas tout à fait saisi ce que nous essayons de leur faire comprendre depuis six ou sept ans. Il y a eu des réunions qui ont duré des heures et des heures, notamment au niveau ministériel et des Premiers ministres. Nous avons passé des centaines d'heures à tenter de leur expliquer le sens de l'autonomie politique des Indiens. Nous avons constaté que de nombreuses provinces sont soit incapables, soit peu disposées à en saisir le sens. Comme nous l'avons dit précédemment, nous avons vraiment été stupéfiés d'apprendre que les provinces étaient prêtes à laisser aux tribunaux le soin d'interpréter le sens de l'accord du Lac Meech alors qu'elles avaient une peur morbide de les laisser statuer sur l'interprétation de l'autonomie politique des autochtones.

M. Cooper: C'est justement à cela que je veux en venir. D'une part, vous permettez aux tribunaux de statuer dans un domaine où les pouvoirs et les droits sont relativement bien définis, alors que, d'autre part, vous hésitez à lui confier le même mandat en ce qui concerne l'autonomie politique dont les paramètres sont vagues et mal définis.

Monsieur le président, je ne veux pas m'attarder trop longuement là-dessus; je sais que le temps passe.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Oui, vous avez raison.

M. Cooper: Ai-je le temps de poser une autre question? Je suis à l'heure de l'Alberta; j'ai sûrement une heure ou deux encore à moi.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Madame Jewett.

Mme Jewett: Merci monsieur le président. Bienvenue aux membres du Comité inuit des affaires nationales.

Ce dernier bout de discussion est intéressant. Je pense qu'il y a une différence entre la notion de société distincte en tant que phénomène sociologique et cette même notion sur le plan des pouvoirs juridiques et constitutionnels d'une province. Personne ne doute plus du caractère distinct des peuples autochtones du Canada.

À mon sens, la véritable question c'est l'autonomie politique des autochtones et l'opportunité de ce principe. J'ai été ravie d'entendre nos amis nous assurer que

[Texte]

gone to pot nor indeed had Denmark and possibly Canada would not go to pot either if we managed to at last achieve self-government. I think you will recall it was on June 8 when we had a motion in the House suggesting at least the government make a commitment to have a further First Ministers' Conference on aboriginal concerns and in particular self-government.

We will continue to press this and indeed feel it should be in the Meech Lake accord. We feel it very strongly. It is not good enough simply to say you are part of other matters that may or may not be agreed upon.

Mr. Friesen made the point that it is a dynamic society and even Premiers can change their minds and can see light occasionally. The Premier of my province, British Columbia, made a 180-degree turn on the French fact in Canada. I am still reeling from the effects of the turn. It was marvellous. It was excellent. And that may happen again.

• 1150

Mr. Nungak: What caused it, may I ask? I would like to know. If we knew what caused the 180-degree turn. . . I would like to apply that medicine to everybody else who needs it.

Mr. Nystrom: Are you an expert in medicine?

Ms Jewett: I am working on it, in the hope that it will happen in the case of self-government for the aboriginal peoples of Canada as well.

So I preface my question by saying that Premiers do grow, just as we all do, and change can be made. Furthermore, changes in government are possible. The three western-most provinces could all change and have another government, and a government much more sympathetic, perhaps, to the idea of self-government.

I would like to ask our friends to tell us a bit more about the dynamic possibilities they see for changes of this kind. They have just said they would like to know what caused the Premier of B.C. to change on one matter. Maybe they would give us their thoughts about where the provincial governments, as they do exist now, stand on the issue of self-government; whether, with Quebec in the constitutional family, there will be a greater chance to get a majority of the provinces into line in matters of self-government. Certainly I understand the Government of Manitoba is very sympathetic, and indeed had quite a bit to do with the non-derogation clause in the Langevin agreement. What kind of changes might come about in governments, particularly in the three western-most provinces? How could they affect the struggle for self-government?

[Traduction]

l'Alaska, tout comme le Danemark d'ailleurs, n'avait pas tout perdu en accordant l'autonomie politique aux autochtones, et que le Canada ne risquait pas de faire pire en agissant de la même manière. Vous vous souviendrez que le 8 juin, je pense, nous avons présenté une motion à la Chambre pour que le gouvernement s'engage au moins à tenir d'autres conférences des Premiers ministres pour discuter des questions intéressant les autochtones, en particulier leur autonomie politique.

Nous continuerons à insister là-dessus et à demander que cet engagement fasse partie de l'accord du Lac Meech. Nous y tenons fermement. Il n'est pas suffisant de dire que vous êtes au nombre d'autres questions susceptibles ou non de déboucher sur un accord.

M. Friesen a fait valoir que nous sommes une société dynamique et que même les Premiers ministres peuvent changer d'avis et finir parfois par voir la lumière. Le Premier ministre de ma province, la Colombie-Britannique, a changé complètement d'avis sur le fait français au Canada. Je n'en suis toujours pas revenue de mes émotions. C'est merveilleux. C'est excellent. Et cela peut arriver encore.

M. Nungak: Puis-je vous demander ce qui l'a amené à changer d'avis? J'aimerais le savoir. Si nous savions ce qui l'a amené à changer de cap. . . Nous pourrions appliquer le même remède à tous ceux qui en ont besoin.

M. Nystrom: Êtes-vous spécialiste en médecine?

Mme Jewett: J'y travaille, dans l'espoir qu'on se raviserait en ce qui concerne l'autonomie politique des autochtones au Canada.

En guise de préface à ma question, donc, je dis que les Premiers ministres évoluent, comme nous tous, et que les choses peuvent changer. Il peut aussi y avoir des changements de gouvernement. Il pourrait y en avoir dans les trois provinces les plus à l'Ouest, et les nouveaux gouvernements pourraient être plus ouverts à l'idée de l'autonomie politique.

J'aimerais demander à nos témoins de nous parler un peu plus de la possibilité de changements à ce niveau. Ils viennent de nous dire qu'ils aimeraient savoir ce qui a amené le Premier ministre de la Colombie-Britannique à changer d'avis sur un point. Ils pourraient nous exposer où en sont les gouvernements provinciaux actuels sur la question de l'autonomie politique; nous dire si, maintenant que le Québec fait partie de la famille constitutionnelle, il y a plus de chances de rallier la majorité des provinces à l'idée de l'autonomie politique des Indiens. Je sais que le gouvernement du Manitoba est très ouvert à cette idée, et qu'il a en fait joué un rôle très important en ce qui concerne la clause non dérogoire de l'accord Langevin. En quel sens les gouvernements pourraient-ils changer, particulièrement ceux des trois provinces les plus à l'Ouest? Comment cela affecterait-il la lutte pour l'autonomie politique des Indiens?

[Text]

Mr. Nungak: To effect change, to be a participant in change, to push change, and to be pushed by it, occasionally, you need an ongoing relationship or an ongoing forum whereby those exchanges can be facilitated between us as aboriginal people and them as governments. Since Canada Day, we do not have that. A gentleman over here pointed out very correctly that aboriginal self-government is undefined; and it is never going to be defined if we do not have the resources to go and interact with governments to try to take another crack at defining it.

In the beginning of the constitutional process in the early '80s, we had one friend among the thirteen jurisdictions we faced at the table. By the end of the First Ministers' Conference last March we had, I would say, five or six friends. So the positive changes take time to incubate; and they do not incubate in a void. We need an ongoing forum; ongoing contact. We need to push and prod people. They need to question to their satisfaction our motives and our aspirations. We do not do that by having the Inuit representatives thrown out on the tundra on Canada Day. We need some kind of a process, maybe not as big or big-time as we had it in the five-year constitutional process, but something in place that will ensure that our hopes and our wishes are conveyed to the government and the government can inquire, pick our brains, and try to come up with the basics that will eventually be the basis for an aboriginal Meech Lake.

• 1155

Mr. Amagoalik: As my partner has pointed out, if we are going to change people's minds then we have to have the opportunity to do that, to meet with them. When we started, as Zebedee pointed out, we only had one friend. But over the years we have recruited other Premiers to be our friends, and the way we did that was not really sitting around the conference table or writing letters to each other. It is during receptions, over cocktails. That is how we make friends. As long as we are not on the agenda, we are not going to have that opportunity. We want a few more years to be able to talk to the Premier of British Columbia and change his mind, because we are confident we can change his mind.

I think also we can demonstrate to the country that aboriginal self-government is really to the benefit of the whole country. For instance, in the Arctic sovereignty is not just ice-breakers, sovereignty is not just nuclear submarines; sovereignty can also mean giving the people up there the right to self-government, to make their laws and to enforce them. That is real sovereignty. We were born up there; we live up there; and we will die up there. We are guardians of the Canadian Arctic, and that is the best form of Arctic sovereignty. The way to do that is to

[Translation]

M. Nungak: Pour opérer un changement, pour en être partie, pour l'inciter et en sentir la force, il faut parfois établir des rapports soutenus ou disposer d'une tribune afin de faciliter les échanges entre les autochtones et les gouvernements. Depuis le jour du Canada, cela n'existe pas. Quelqu'un ici a très bien dit que la notion d'autonomie politique des autochtones était mal définie, et nous ne réussirons jamais à bien la définir si nous n'avons pas les ressources voulues pour nous permettre de discuter avec les gouvernements et de nous entendre sur une définition.

Au début des consultations constitutionnelles, à l'amorce de la présente décennie, nous avions un allié parmi les 13 parties à la table des négociations. Au terme de la Conférence des Premiers ministres en mars dernier, je dirais que nous en avons cinq ou six. Cela pour dire que les changements positifs prennent du temps à éclore; et qu'ils n'éclosent pas dans le vide. Il nous faut une tribune permanente; des rapports soutenus. Nous devons pousser et inciter les gens à discuter avec nous. Nous devons leur permettre de nous interroger sur nos motifs et nos aspirations. Ce n'est pas en envoyant des représentants inuits dans la toundra, le jour du Canada, que les choses avanceront. Nous avons besoin d'une tribune, peut-être pas d'aussi grande envergure que celle instaurée dans le cadre du processus quinquennal de consultations constitutionnelles, mais nous avons besoin d'un mécanisme pour sensibiliser le gouvernement à nos attentes et à nos aspirations et pour lui permettre, à force d'explications, de bien saisir ce que nous demandons et de jeter la base de ce qui débouchera ultimement sur un accord du Lac Meech pour les Autochtones.

M. Amagoalik: Comme mon collègue l'a mentionné, si nous voulons que les gens changent leur manière de penser, nous devons pouvoir les rencontrer. Comme Zebedee l'a dit, au début, nous n'avions qu'un seul allié. Mais avec les années, nous avons réussi à recueillir l'appui d'autres Premiers ministres, et ce n'est pas vraiment en discutant autour d'une table de conférence ou en échangeant de la correspondance que cela est venu. C'est au cours de réceptions et de réunions mondaines que nous pouvons nous faire des amis. Tant que nous ne serons pas au programme, nous ne pourrions nouer d'autres amitiés. Nous voulons encore quelques années pour discuter avec le Premier ministre de la Colombie-Britannique et l'amener à changer d'avis, car nous sommes convaincus que c'est possible.

Je pense aussi que nous pouvons démontrer au pays que l'autonomie politique des Autochtones sert véritablement les intérêts de tout le Canada. Par exemple, dans l'Arctique, la souveraineté ce n'est pas seulement les brise-glaces, ce n'est pas seulement des sous-marins nucléaires; c'est aussi accorder aux habitants le droit à leur autonomie politique, le droit à établir leurs lois et à les faire respecter. C'est ça la souveraineté. Nous sommes nés là-bas; nous y vivons; et nous y mourrons. Nous sommes les gardiens de l'Arctique canadien, et c'est ainsi

[Texte]

divide the existing Northwest Territories, create two new jurisdictions, one in the Mackenzie Valley to be called Denendeh and one in the east to be called Nunavut. That is the best form of Arctic sovereignty.

Ms Jewett: Hear, hear to that. The best way would be to ensure the continued negotiations among all the parties concerned, an improvement in the constitutional accord.

You said you did not perhaps expect to have as comprehensive a negotiating formula as was present in the 1982 agreement, but what are you suggesting specifically? That there be at least specific mention, as there is in connection with the Senate and the fishery, of the need for First Ministers meeting with you and with the representatives of other native peoples?

Mr. Nungak: Yes, we very strongly urge the committee here to consider and to get an amendment that will have the aboriginal unfinished issues put on the agenda specifically. We also urge the governments, at least the Government of Canada, to ensure that the process or the effects of the process in which we were engaged in the past five years are not left to wither and die and that contacts and relationships we had developed over the years with those jurisdictions be maintained at some level, if not at the grand level we had, in order that if this or some future Prime Minister declares that the time is right to deal with the aboriginal agenda again he or she will have the knowledge that the time is right by us having had some sort of participation or ongoing relationship with the government.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I think, Mr. Co-Chairman, you have summarized very nicely, if I understood correctly, the basic thrust of your presentation today. I thank you very much for that presentation, and let us hope that your views will reach the proper people.

• 1200

Mr. Amagoalik: I would make just one last comment concerning the television transmission of these hearings. It is true they are transmitted right across the country on a certain channel, I believe. I just want the committee to know it is not being seen in the Arctic. Unlike our francophones—at least they get the picture—up in the Arctic we do not even get the picture. Thank you.

Mr. Prud'homme: On a point of order, Mr. Chairman, will it be possible, through your kindness and patience, to see how this could be made available? I understand we can order this afternoon, if we want, what has been seen this morning. It would not be at your cost, because I understand you have been cut off quite extensively. I would like to know whether, at the cost of the House, the tape of the meetings could be put on northern television.

[Traduction]

que nous pouvons le mieux assurer la souveraineté de l'Arctique. Il s'agirait de créer deux nouvelles juridictions dans les Territoires du Nord-Ouest existants; une dans la Vallée du Mackenzie qui s'appellerait Denendeh, et l'autre dans l'est qui s'appellerait Nunavut. C'est la meilleure formule pour assurer la souveraineté de l'Arctique.

Mme Jewett: Bravo, bravo! La meilleure solution serait d'assurer la poursuite de négociations entre toutes les parties intéressées, d'améliorer l'accord constitutionnel.

Vous avez dit que vous ne vous attendiez pas d'avoir une formule de négociation aussi élaborée que celle prévue dans l'accord de 1982, mais qu'envisagez-vous au juste? Qu'il soit au moins fait mention spécifiquement, comme pour le Sénat et les pêches, de la nécessité de rencontres avec les Premiers ministres et vous-mêmes, ainsi que des représentants d'autres peuples autochtones?

M. Nungak: Oui, nous exhortons très fortement le Comité à penser à un amendement visant à inscrire à l'ordre du jour les affaires autochtones demeurrées en suspens, et à le faire adopter. Nous exhortons également les gouvernements, du moins celui du Canada, à veiller à ce que le processus ou les résultats du processus auquel nous avons participé ces cinq dernières années ne tombent pas dans l'oubli, et à faire en sorte que les contacts et les rapports que nous avons noués au fil des ans avec les gouvernements soient maintenus, sinon à l'échelle grandiose que nous avons connue, du moins à un certain niveau pour que, si l'actuel Premier ministre ou son éventuel successeur déclare que le moment est venu de reprendre les pourparlers avec les autochtones, il ou elle sache que nous n'avons cessé d'être en rapport avec le gouvernement.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur le coprésident, je pense que vous avez très bien résumé l'essentiel de votre message aujourd'hui. Je vous en remercie beaucoup, et espérons que vos idées fassent leur chemin jusqu'où il le faut.

M. Amagoalik: J'aimerais faire un dernier commentaire au sujet de la télédiffusion des présentes audiences. Il est vrai qu'elles sont retransmises à la grandeur du pays sur un certain réseau, je pense. Je tiens à signaler au Comité que les débats ne sont pas retransmis dans l'Arctique. Contrairement aux francophones qui ont au moins droit à l'image, nous, dans l'Arctique, n'avons même pas cela. Merci.

M. Prud'homme: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Serait-il possible, grâce à votre gentillesse et votre patience, de voir comment les audiences pourraient être retransmises là-bas? Je pense que nous pouvons passer une commande cet après-midi pour les audiences de ce matin. Ce ne serait pas aux frais du Comité, car je crois savoir que votre budget a été réduit considérablement. J'aimerais savoir si l'enregistrement des réunions pourrait être retransmis sur le réseau de télévision du Nord aux frais de la Chambre.

[Text]

Mr. Nungak: It would be quite desirable if something like this could be arranged. I think we could make arrangements with the Inuit Broadcasting Corporation to rebroadcast it in Inuktitut at a later date. We would truly appreciate having the committee make such arrangements.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): We will take account of this.

Senator Perrault: Mr. Chairman, I have my own satellite receiver. On Anik II, there are all sorts of empty transponders on which you could put these hearings. It is essential the people of the north see the excellent job you have done for them today.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you.

Mr. Nungak: Mr. Chairman, I should also point out that CBC provides satellite receivers only for places with populations of 500 and over. I happen to live in a village whose population is under 500. To get even the basic CBC news and programs, we have been forced to pay for the thing ourselves and to pirate the nightly news. Therefore communicating somehow our appearance before this committee to the Arctic communities, even to the ones that are not endowed with a 500 population, should be done. We would appreciate your help in arranging it. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much, and thanks again for your presentation. I will now call on Mr. A. Wayne MacKay.

Nous vous souhaitons la bienvenue, et compte tenu du fait que nous sommes déjà en retard sur l'horaire, je vais me contenter, en guise de présentation, de simplement souligner que

you are with the Faculty of Law at Dalhousie University, Halifax, N.S.

Je vous donne tout de suite la parole.

Professor A. Wayne MacKay (Dalhousie Law School, Dalhousie University): Thank you, Mr. Chairman. First of all, let me say I am very pleased and honoured to be asked to appear before this committee. In doing some preparation for my submission today, I was struck by the complexity and range of issues that are presented in the Meech Lake accord.

I have circulated an outline of some of the issues I will try to touch on this morning. I will be submitting a full brief, translated into both official languages. Unfortunately, I am handicapped by only being able to speak in one, but the brief will in fact be in both languages and I will give more details in that.

• 1205

I also understand that the desire of the committee is to try to keep the submission reasonably brief and to leave

[Translation]

M. Nungak: Un tel arrangement serait très souhaitable. Je pense que nous pourrions nous entendre avec la Société de radiodiffusion inuit pour qu'elle retransmette les audiences en inuktitut plus tard. Nous vous serions très reconnaissants si vous pouviez faire cela.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Nous verrons ce que nous pouvons faire.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, j'ai mon propre récepteur satellite. Sur l'Anik II, il y a toutes sortes de transpondeurs libres qui pourraient servir à la retransmission des audiences. Il est essentiel que les gens du Nord voient l'excellent travail que vous avez fait pour eux aujourd'hui.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci.

M. Nungak: Monsieur le président, je dois vous signaler aussi que Radio-Canada fournit des satellites seulement dans les endroits dont la population est de 500 habitants et plus. Moi j'habite un village de moins de 500 habitants. Pour avoir ne serait-ce que les nouvelles et émissions de base de Radio-Canada, nous avons été obligés de payer l'équipement nous-mêmes, et nous captions les nouvelles de soirée par piraterie. J'estime que notre comparaison devant le comité devrait être retransmise dans les collectivités de l'Arctique, même celles qui ne comptent pas 500 habitants. Nous vous serions reconnaissants de votre aide. Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup, merci pour votre exposé. J'invite maintenant M. A. Wayne MacKay à s'approcher.

Welcome, and since we are already behind on our schedule, I will simply say as an introduction that. . .

vous êtes professeur à la faculté de droit de l'Université de Dalhousie, à Halifax, Nouvelle-Écosse.

You now have the floor.

M. A. Wayne MacKay (professeur, école de droit de Dalhousie, Université de Dalhousie): Merci monsieur le président. Tout d'abord, permettez-moi de vous dire que c'est un grand plaisir et un grand honneur d'avoir été invité à comparaître devant votre Comité. En me préparant pour aujourd'hui, j'ai été frappé par la complexité et l'étendue des questions inhérentes à l'accord du lac Meech.

J'ai fait distribuer un résumé de quelques-unes des questions que j'aborderai ce matin. Bien que je ne puisse m'exprimer qu'en une seule des langues officielles, le mémoire que je remets au comité est présenté dans les deux langues. Vous y trouverez davantage de détails.

Je crois comprendre que le comité souhaite que le mémoire soit raisonnablement bref de façon à ce qu'il y

[Texte]

some time for questions and discussion. I will certainly attempt to do that.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): In any case, if it is so complex, it is real gold for a professor of law, I suppose.

Prof. MacKay: It is a challenge at least, I guess. My hope was that I would pass the buck to the committee and simply identify some of the problems and leave it to you to solve them, but on occasion I will try to suggest some solutions as well.

As I indicate in the outline, the first area of concern to me is one that I will just touch on very briefly. It is item 2 on my brief, the question of the process of constitutional amendment and the Meech Lake accord. I realize that we are currently engaged in the process and the main point of these hearings is really to talk about the substance of the accord, to which I will direct the major part of the brief. But I thought I should at least say something about concerns about the process of constitutional amendment.

The concern is primarily one of access of the general public and questions of openness. While I understand the need to meet in closed door sessions with First Ministers to get agreement, I think it is very important on matters as basic as this, where we are basically talking about defining what it is to be Canadian and the nature of the Canadian federation, that there be significant access to all aspects and all segments of the public. I guess that is really part of the role of this committee and I applaud that. All I would emphasize is that it seems to me to be very important that this not be simply an exercise in window dressing, that if in fact this is to have any meaningful input, then surely there has to be some real possibility of change in the text and change in the nature of the details, if not the consensus reached at Meech Lake. Anything less than that, it seems to me, is something of an insult to the Canadian public and a rather unnecessary expenditure of funds. So I think the public role has been focused on these hearings because of the nature of the original agreement.

I might just add on a broad constitutional point that I do have some concern arising out of this package and the 1982 amendments that we seem to be developing a new super level of government in Canada, which has now been recognized more clearly than in the past in the Meech Lake accord, and in fact has been constitutionalized; that in addition to the parliaments and the legislative assemblies we now have constitutionalized First Ministers' Conferences which make very important decisions.

My concern about that is accentuated by the fact that this group is a rather exclusive group, excluding, for example, at the present time, women entirely, and not normally including native people in that group, and certainly, in the most recent round, not including the Yukon and the Northwest Territories. So I have some

[Traduction]

ait du temps pour des questions et des discussions. Je vais essayer de respecter ce vœu.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Que la question soit si complexe doit sûrement faire l'affaire d'un professeur de droit.

M. MacKay: Il s'agit à tout le moins d'un défi. Je pensais me contenter simplement de circonscrire certains des problèmes et de laisser au comité la responsabilité de les régler. Mais je proposerai quand même à l'occasion certaines solutions.

Comme je l'indique dans la préface, le premier point qui me préoccupe je ne l'aborderai que très brièvement. Il s'agit du point numéro deux de mon mémoire: le processus de l'amendement constitutionnel et l'accord du lac Meech. Je n'ignore pas le fait que nous sommes maintenant en plein dans le processus et que ces audiences ont pour principal objectif de discuter de la substance de l'accord, point sur lequel portera la plus grande partie du mémoire. Je voudrais néanmoins dire quelques mots sur les préoccupations que soulève le processus de l'amendement constitutionnel.

Il s'agit principalement de la participation du grand public au débat et de questions d'ouverture. Même si je comprends parfaitement la nécessité pour les Premiers ministres de se réunir à huis clos pour en arriver à un accord, je pense qu'il est très important pour des questions aussi essentielles que celles-ci, puisqu'il s'agit après tout de définir ce que cela veut dire d'être Canadien et ce que c'est la fédération canadienne, que toute la population puisse prendre part au débat. C'est là le véritable rôle de ce comité et j'y suis favorable. Il est extrêmement important à mes yeux que cet exercice ne soit pas tout simplement une façade. Pour qu'il soit vraiment utile, le processus doit permettre d'apporter effectivement des changements de fond et de forme à l'entente intervenue au lac Meech. À moins de cela, ce sera, à mon avis, une insulte à la population canadienne et une dépense plutôt inutile. Le rôle public est donc centré sur ces audiences en raison de la nature de l'entente originale.

J'aimerais ajouter aussi qu'au plan constitutionnel cet accord et les amendements de 1982 me préoccupent en ce sens que nous semblons créer un nouveau super niveau de gouvernement au Canada, lequel est défini plus clairement que par le passé dans l'accord du lac Meech, et est en fait maintenant prévu dans la Constitution. Je veux dire par là qu'en plus des parlements et des assemblées législatives, la Constitution prévoit des conférences de Premiers ministres d'où peuvent ressortir des décisions très importantes.

Mes inquiétudes sont d'autant plus grandes que ce groupe est très exclusif, ne laissant par exemple aucune place aux femmes pour le moment, pas plus qu'aux autochtones ni, suite à la dernière ronde, au Yukon et aux Territoires du Nord-ouest. Tout ceci me préoccupe, et je le répète: votre rôle en tant que comité est important

[Text]

concern about that, and again I think that is an important role, obviously partly being fulfilled by the previous witnesses here, that your role as a committee is to allow that kind of public input.

So those are my major submissions as far as the process, with the emphasis being on the need to seriously talk about creating change and making an improved document.

This leads me to my third point in my outline, the broad principles of the accord, and subtitled "Constitutional Vision". One of the most difficult dilemmas I had to sort out in trying to prepare what I was going to say today was really trying to conclude what was my bottom line on the Meech Lake accord. Was it a good thing or was it a bad thing? Or, to the extent that there were both good and bad, how does it come down? And I think for people who seriously try to address that question, it is a difficult question.

I think there are a lot of easy, somewhat knee-jerk responses on both sides, to say it is wonderful because Quebec has been brought back into the Constitution, which is clearly a good thing, something that no serious Canadian can disagree with I would think. Or, on the other side, that it is a bad thing because it decentralizes and destroys confederation. I think both of those rather knee-jerk reactions are too simplistic. I think it is a very complex document with some good ideas and some bad execution, and most of the rest of my brief will try to address those two points.

• 1210

The broad principles of the Meech Lake accord do represent a good constitutional vision, in my view, and one that we should pursue and try to salvage and that should be salvaged in this committee, but one that in its present form is so flawed as to create very significant problems. Hence my subtitle to my submission, "Constitutional Vision or Legal Nightmare". Actually, perhaps I should not have used "or"; I think it is constitutional vision *and* legal nightmare. The challenge to this committee is to reduce the nightmare and enhance the vision.

The vision within the constitutional accord that I find attractive from the point of view of an Atlantic Canadian—and I suppose I should have indicated at the outset that my perspective in making a submission to this committee is as a professor of constitutional law but also as an Atlantic Canadian—is that there are several good aspects about that vision. One I certainly like—and I think this is true of most Atlantic Canadians—is the fact that Quebec is recognized as being back fully into the fold of Confederation and a participating member in Canada. I think that certainly is a fact that is appreciated in Atlantic Canada as elsewhere.

A second point, perhaps more obviously attractive to Atlantic Canadians from a constitutional viewpoint, is the

[Translation]

puisqu'il consiste à permettre la participation de la population, à l'instar notamment des témoins précédents.

Voilà donc mes principales doléances en ce qui a trait au processus, et j'insiste sur la nécessité de discuter sérieusement de changements et d'améliorer le document.

J'en viens ainsi à mon troisième point: les grands principes de l'accord sous le titre de «Vision constitutionnelle». L'un des plus gros problème que j'ai eu en me préparant pour aujourd'hui a été d'arrêter ma position sur l'accord du lac Meech. Est-il bon ou mauvais? En supposant qu'il soit à la fois bon et mauvais, quelles en seront les répercussions? Je pense que c'est une question à laquelle il est bien difficile de répondre pour quiconque s'y interroge sérieusement.

Je pense qu'il y a beaucoup de réponses faciles, quelque peu instinctives, des deux côtés, pour dire que cet accord est merveilleux car le Québec a été rapatrié dans la Constitution, ce qui en soi est une bonne chose. À mon avis aucun Canadien un tant soit peu sérieux ne peut être en désaccord là-dessus. On peut dire également que c'est une mauvaise chose car cet accord décentralise et détruit la Confédération. Je pense que ces deux réactions impulsives sont trop simplistes. Pour moi, il s'agit d'un document très complexe qui renferme certaines bonnes idées et certaines mauvaises dispositions, et c'est sur ces deux points que je vais consacrer le reste de mon mémoire.

Les grands principes de l'accord du lac Meech reflètent effectivement une bonne vision constitutionnelle, vision que nous devrions poursuivre et essayer de sauvegarder. Toutefois, dans sa forme actuelle cette vision comporte tellement d'imperfections qu'elle crée de très graves problèmes. C'est pourquoi j'ai intitulé cette partie de mon mémoire: «Vision constitutionnelle ou cauchemar juridique». Peut-être n'aurais-je pas dû dire «ou» et lier les deux éléments du titre par un «et». Le comité a pour défi de dissiper le cauchemar et d'éclaircir la vision.

En tant qu'originaire des provinces de l'Atlantique—j'aurais peut-être dû indiquer dès le début que mon mémoire donne le point de vue d'un professeur de droit constitutionnel mais également celui d'un Canadien des provinces de l'Atlantique—je dois dire que la vision que reflète l'accord constitutionnel comporte plusieurs aspects positifs. Il y en a un particulièrement, et je pense que cela est vrai pour la plupart des Canadiens des provinces de l'Atlantique—que j'apprécie, c'est le fait que le Québec ait réintégré la Confédération et fasse partie du Canada. Je pense qu'on apprécie cela aussi bien dans les provinces de l'Atlantique qu'ailleurs au pays.

Le deuxième point que je désire soulever et qui, sur le plan constitutionnel a peut-être plus d'attrait pour les

[Texte]

clear recognition of the equality of the provinces. This has a rather more substantial sound to it when you are from Nova Scotia or Prince Edward Island than when you are from Ontario or Quebec. The equality of the provinces constitutionally recognized is an important point and part of the positive vision that is identified in the Meech Lake accord. It is true that there is some retreat from that principle in the distinct society clause in respect to Quebec, since there is an element of saying some are more equal than others, but I personally think that is justified given the unique position of Quebec and I do not see that as a significant subtraction.

Another positive aspect of the constitutional vision that I see—and maybe I am not seeing very clearly—in the Meech Lake accord is a focus on harmony and co-operation as a way to produce a new federal structure or to improve and extend our federal structure in Canada, as opposed to a model based on conflict. I read carefully and considered carefully the comments of former Prime Minister Trudeau and others who have made similar kinds of criticisms, but am personally not convinced that the vision of Confederation, the vision of Canada espoused in the Trudeau years was one that produced actual unity. I think the Trudeau years, the Trudeau vision of Canada produced a strong central government and unity in terms of constitutional text, and maybe even constitutional deeds, but I think the practical result across the country was one of considerable disunity. So I find some hope in a vision that talks more of harmony and co-operation and a recognition of distinct provinces.

In fact, I think it is important and somewhat overdue in the Canadian federal structure to recognize that the regional distinction and autonomy of the provinces is one of the strengths of Canada and not one of its weaknesses. So those are some of the positive aspects I see in the Meech Lake accord.

Also, to try to pick up on a metaphor in terms of constitution-making, I think it is time to make love and not war, and I am not sure that riding tall in the saddle and giving no quarter to the provinces is any longer the way to try to build the nation in Canada. On the other hand, I would quickly qualify that sometimes the line between making love and prostitution is a fine one, and we have to be careful that the federal government does not prostitute itself in the process of making love. That is a challenge I will leave to the committee.

The other point I would like to make on the point of the constitutional vision is that a lot of critics have been quite adamant and harsh—some would say hysterical—in talking about the decentralizing forces and the decentralizing nature of the Meech Lake accord. There are some legitimate concerns about decentralization, which I will touch later in the brief, but I think the claims have been overstated.

First of all, many of the kinds of forces of decentralization that are identified pre-exist Meech Lake.

[Traduction]

Canadiens des provinces de l'Atlantique, est la reconnaissance absolue de l'égalité des provinces. Je crois que cela revêt une signification encore plus grande pour les Canadiens de la Nouvelle-Écosse ou de l'Île-du-Prince-Édouard que pour ceux de l'Ontario ou du Québec. Il est important que l'on ait reconnu dans la Constitution l'égalité des provinces, et cela fait partie de la vision positive qui sous-tend l'accord du lac Meech. Il est vrai que ce principe est entamé un peu dans la clause sur la société distincte au regard du Québec, donnant à entendre que certains sont plus égaux que d'autres, mais je pense néanmoins que cela est justifié en égard à la situation unique du Québec.

Un autres aspects positifs de la vision constitutionnelle—peut-être qu'après tout je n'y vois pas très clair—est l'accent mis sur l'harmonie et la coopération comme moyen de construire une nouvelle structure fédérale ou d'améliorer et d'élargir la présente structure au Canada, par opposition à un modèle basé sur des vues discordantes. J'ai lu et étudié très attentivement les déclarations de l'ancien Premier ministre Trudeau et d'autres qui ont fait des critiques semblables, et je ne suis pas convaincu que la vision de la Confédération et du Canada dans les années Trudeau ait vraiment unifié le pays. Je pense que la vision de Trudeau, a donné un gouvernement central fort et concrétisé l'unité dans les textes constitutionnels, voire dans les actes constitutionnels, mais je pense qu'elle a eu pour effet plutôt de disloguer le pays. C'est pourquoi je vois un certain espoir dans une vision qui parle davantage d'harmonie et de coopération et qui reconnaît le caractère distinct des provinces.

En fait, je pense qu'il important et en quelque sorte grand temps que la structure fédérale canadienne reconnaisse que le caractère distinct des régions et l'autonomie des provinces constituent une des forces du Canada et non une de ses faiblesses. Voilà donc pour moi certains aspects positifs de l'accord du lac Meech.

Pour reprendre une métaphore sur le thème de la constitution, je dirais qu'il est temps de faire l'amour et non la guerre, et je ne crois pas qu'on puisse construire un pays en négligeant les provinces au profit du pouvoir central. Je tiens cependant à préciser que parfois la ligne de démarcation entre faire l'amour et se prostituer est bien mince, et qu'il faudra veiller à ce que le gouvernement fédéral ne se prostitue pas en faisant l'amour aux provinces. C'est là tout un défi dont je laisse le soin au comité de relever.

À propos de la vision constitutionnelle, j'aimerais ajouter que bien des critiques ont été très dures, certaines même hystériques, en ce qui concerne les forces de décentralisation et de la nature décentralisatrice de l'accord du lac Meech. Il y a sans doute des raisons légitimes de s'inquiéter de la décentralisation, et j'en parlerai un peu plus loin dans mon mémoire, mais je pense que l'on a un peu exagéré les choses.

Tout d'abord, bon nombre des forces de décentralisatrices qu'on a critiquées existaient déjà avant

[Text]

One example of that is the cost-shared programs and the spending power, where in fact there have been far fewer federal strings attached than many people would have us believe, long before Meech Lake. So the decentralizing influences, while there, are not so extreme as to unravel the confederation or to destroy the union.

So on point 3, I come down, having tried to decide whether it is good or bad, fairly positive, saying I basically like the constitutional vision in the Meech Lake accord.

• 1215

We then move to some of the constitutional difficulties; that is the constitutional vision. Now we get onto the legal and administrative nightmares. The implementation of the accord is going to be much more difficult. In part, that is inevitable in that no constitutional document will solve all your problems. There will always be questions of ambiguity, but I think there are elements of needless ambiguity within the accord and I would hope that one of the roles that this committee might perform is to clarify some of those so that the vision can in fact be translated into reality.

I suppose my concern is that the obvious flaws of the Meech Lake accord can be sufficiently emphasized that the vision is totally lost, either because the accord itself does not succeed or that its implementation is so fraught with conflict, both at the administrative level and the judicial level, that the vision is abandoned. I think that is the real challenge for this committee, to try to improve the language and improve the clarity of the Meech Lake accord so as to not make that happen.

Picking one example of that is item 4 on my outline; the interpretation doctrines and the distinct society clause, legal nightmares. Section 2 of, now the Constitution Act, 1867, really has two interpretive clauses; I think it is paragraph 2(1)a). It essentially recognizes dualism in Canada with the French fact being centred in Quebec but not exclusively in Quebec, and the English fact being centred outside Quebec, although also present in Quebec. So I think that is a kind of *de facto* recognition of a dualism. I am not sure that it is any real abandonment of bilingualism, but more a recognition of a state of affairs. The more controversial paragraph is 2(1)b), which gives Quebec the power to preserve and promote a distinct society in Quebec.

A first point to raise is that this is set out as an interpretative doctrine; that the Constitution, presumably meaning all parts of the Constitution—the Charter of Rights, the distribution of powers, the various amendments—are all to be interpreted as consistent with these broad interpretive principles toward a distinct society. I believe some of the advice at the time of the accord was that the impact of that would be perhaps fairly marginal because it is only an interpretive guide. That

[Translation]

l'accord du lac Meech. Je prendrai comme exemple les programmes à frais partagés et le pouvoir de dépenser au regard desquels les conditions imposées par le gouvernement fédéral sont beaucoup nombreuses qu'on voudrait nous faire croire, et cela remonte bien avant l'accord du lac Meech. Ainsi, les influences décentralisatrices sont là, mais elles ne sont pas assez fortes pour défaire la Constitution ou de détruire l'union.

Au point trois donc, j'essaie de voir si cet accord est bon ou mauvais, et le bilan est plutôt positif. J'aime la vision constitutionnelle inhérente à l'accord du lac Meech.

Passons maintenant à certaines difficultés constitutionnelles, à la vision constitutionnelle. Voyons les cauchemars juridiques et administratifs. L'application de l'accord va être beaucoup plus difficile. Cela est en partie inévitable du fait qu'aucun document constitutionnel ne peut régler tous les problèmes. Il y aura toujours des ambiguïtés, mais je pense qu'il y en a certaines qui sont inutiles et j'espère que le comité pourra en dissiper quelques unes pour que la vision puisse en fait devenir réalité.

Ce qui m'inquiète c'est qu'on s'attarde trop aux imperfections évidentes de l'accord et qu'on oublie complètement la vision qu'y sous-tend, soit parce que l'accord lui-même ne porte pas ses fruits, soit parce que son application engendre trop de problèmes administratifs aussi bien que juridiques. Voilà le défi que doit relever le comité: essayer d'améliorer le libellé de l'accord du Lac Meech et le rendre suffisamment clair pour éviter son échec.

Le quatrième point de mon mémoire illustre bien ce que je veux dire. Il porte sur les doctrines d'interprétation et la clause de la société distincte, véritable cauchemar juridique. L'article 2 de la loi constitutionnelle de 1867 renferme en fait deux règles interprétatives. Je crois qu'il s'agit de l'alinéa 2(1)a) qui reconnaît essentiellement le dualisme au Canada, le fait français étant concentré au Québec, mais non exclusivement dans cette province, et le fait anglais concentré quant à lui en dehors du Québec, mais également présent dans cette province. Il s'agit donc là d'une forme de reconnaissance effective du dualisme. Je ne crois pas que ce soit un abandon réel du bilinguisme; c'est plutôt une reconnaissance d'un état de fait. L'alinéa 2(1)b) est le plus controversé; il donne au Québec le pouvoir de préserver et de promouvoir une société distincte dans son territoire.

Il faut tout d'abord souligner que cela est énoncé sous la forme d'une règle interprétative, c'est-à-dire que l'interprétation de La constitution—entendre tout ce qui en fait partie—la Charte des droits, le partage des pouvoirs et les divers amendements—doit dans son ensemble concorder avec les grands principes d'une société distincte. Je crois qu'au moment de l'accord on a fait savoir que l'impact serait légèrement marginal puisqu'il ne s'agit que d'un guide interprétatif, ce qui pourrait

[Texte]

may in fact prove to be true. But I think we have to consider some of the potential consequences as being more practical than that.

Let me just give you a couple of examples. One example would be to take a reasonably extended view that language signs, unilingual French-language signs in Quebec, which have certainly run into difficulty as far as the Charter of Rights and Freedoms, now could at least arguably be saved by the interpretive provision in section 2, along these lines: that part of the promotion of a distinct society in Quebec necessitates the requirement that signs be in French only, and that is part of the interpretation consistent with Quebec's power to maintain a distinct society. Now, I am not predicting that such will be the result, but certainly that is one use that could be made of it.

Another use that could be made of it, and this is something that has certainly caused concern to anglophones in Quebec, is the possibility for placing greater limits on the anglophone minorities in Quebec in order to promote the distinct society, limits that might in fact be different from limits placed on francophone minorities in other parts of the country. Again, that is an argument; I am not at all clear what would happen in fact.

A third possible use, it seems to me, of the distinct society clause could be in relation to distribution of powers if there is a question about the extent of power of the Province of Quebec. In an area such as communications, which is obviously quite vital to culture and language, it might be argued that the powers in Quebec should be read more broadly in respect to constitutional jurisdiction over communications than in other provinces, because Quebec is a distinct society with a mandate to promote that distinct society, part of which may well be a greater control over the networks of communication, which, as our friends were just discussing with your previous witnesses, are rather important; the networks of communication in terms of promoting culture and language.

I do not throw these out as necessarily the way it will develop, but I think those are questions that should be considered and they are illustrations of the ambiguity existent in the document. I am not sure that very much can be done about that other than to recognize, and I think this is very important, that one of the practical effects of the Meech Lake agreement is to transfer quite extensive power to the courts in Canada, which in fact is an ongoing process.

[Traduction]

s'avérer exact. Je pense néanmoins que nous devons considérer certaines conséquences éventuelles comme étant bien plus terre à terre que cela.

Je vous donne quelques exemples. Prenons l'affichage en français seulement au Québec, question qui a certainement créé des problèmes au regard de la Charte des droits et libertés. L'article 2, pourrait aujourd'hui être invoqué pour dire que pour promouvoir une société distincte au Québec, il faut que l'affichage soit en français seulement, et que cette interprétation concorde avec le droit du Québec de former une société distincte. Je ne dis pas que c'est ce qui va arriver, mais c'est certainement du domaine du possible.

Une autre application possible de l'accord, et qui a soulevé certainement des inquiétudes chez les anglophones du Québec, est qu'on impose de plus grandes limites à la minorité anglophone au Québec afin de promouvoir la société distincte, limites qui pourraient être différentes de celles imposées à la minorité francophone dans d'autres régions du pays. Une fois de plus, il ne s'agit là que d'un argument. Je ne sais pas ce qui se passera dans la réalité.

Une troisième application possible de la clause sur la société distincte pourrait porter sur le partage des pouvoirs si l'on remettait en cause l'étendue des pouvoirs de la province de Québec. Dans un domaine comme celui des communications, lequel est évidemment vital pour la culture et la langue, on pourrait prétendre que le Québec devrait disposer d'une plus grande compétence constitutionnelle en matière de communications par rapports aux autres provinces, du fait que le Québec est une société distincte dotée du mandat de promouvoir cette société distincte. Ce mandat pourrait notamment se traduire par un plus grand contrôle des réseaux de communications lesquels, comme vous et les témoins précédents l'avez fait ressortir, sont très importants pour la promotion de la culture et la langue.

Ce n'est pas nécessairement ainsi que les choses se dérouleront, mais je pense que ce sont des questions qui devraient être prises en considération et qui illustrent l'ambiguïté du document. Je pense qu'il est très important de reconnaître à tout le moins que l'accord du lac Meech a pour effet de transférer des pouvoirs très larges aux tribunaux du Canada. Je ne crois pas que nous puissions y changer grand chose; le processus étant déjà amorcé.

• 1220

This process certainly happened in 1982 with the Charter of Rights and Freedoms. Courts are given extensive powers they did not have before in Canada. I think less obviously it has now happened in the Meech Lake accord. The one example of "distinct society" is but one illustration. There are numerous other aspects of the accord where the Canadian judiciary are going to be

Nous l'avons, certainement eu en 1982 avec la Charte des droits et libertés. Les tribunaux ont reçu de très grands pouvoirs qu'ils n'avaient pas auparavant. Je crois que cela est aussi vrai, mais moins évident dans l'accord du lac Meech. L'exemple notamment de la «société distincte» l'illustre bien. Il y a de nombreuses autres dispositions de l'accord qui obligeront les tribunaux canadiens à rendre

[Text]

forced to make very basic value choices about what Canadian society is about and which should prevail.

This gets us to another point—section 16—in the question of interpretation. Section 16, in trying to clarify what we meant by “distinct society”, indicates it is not to have any impact on section 27, multiculturalism. It is not to have any impact on sections 25 and 35 of the Constitution Act, 1982, or on section 91.24 of the Constitution Act, 1867, native rights.

By doing so, I quite frankly think they have further confused and muddled the waters. In my opinion, you would be better off without section 16. By singling out multiculturalism and native rights as not being affected by the distinct society clause, I would say the implication is that other sections clearly are affected.

One notable example is section 28, which is the guarantee in the Charter of Rights and Freedoms of equality between men and women in Canada. While you may say it is pretty hypothetical, I think it is possible. Most fact situations have a way of emerging over time. An argument could emerge that certain limitations—for example, on women in Quebec—are justified as part of the need to promote the distinct society in Quebec. Limitations on women in Quebec might be different from those in other parts of Canada. I am not suggesting it would happen as a matter of fact; I am simply putting it out as a Constitution hypothetical. . . given that there is no identification of section 28 as one of the sections that is not affected by the distinct society clause.

Just to add to this, I think the guarantees generally of equality in section 15 suggest. . . the interpretation of the courts has been that there is no discrimination if you have different treatment of groups that are not similarly situated. This seems to be the major thrust, if you can try to condense hundreds of cases on equality. It seems there really is a discrimination problem under the Charter only when similarly situated groups are treated differently.

Now, you take that as a starting point; you now have section 2 in the Constitution Accord, which tells you as a matter of constitutional fact that Quebec is not similarly situated to the other provinces. It seems to me it certainly opens the door to say that a whole host of different treatments in Quebec are justified as not violating either section 15 or section 28 of the Charter of Rights and Freedoms. At least the argument can be made.

Another illustration, though perhaps not quite as pervasive as the equality one, is denominational rights. Section 29 of the Charter guarantees denominational schools rights and privileges in the provinces where they exist. It could be argued—again, I do not know how successfully—that a reorganization of education in Quebec, along the lines of language as opposed to religion, is a necessary part of promoting a distinct society

[Translation]

des décisions fondamentales sur la nature de la société canadienne et leur interprétation aura force de loi.

Passons à l'article 16 maintenant au sujet de l'interprétation. En essayant de préciser la notion de «société distincte», l'article 16 dit que l'article 2 ne doit pas porter atteinte à l'article 27 qui traite du multiculturalisme. Il ne doit pas non plus avoir pour effet de porter atteinte aux articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, ou au point 24 de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867 concernant les droits des autochtones.

Je crois sincèrement que l'article 16 n'arrange rien; au contraire, il embrouille davantage la question. À mon avis, nous serions mieux sans l'article 16. En précisant que le multiculturalisme et les droits des autochtones ne sont pas affectés par la disposition sur la société distincte, cela implique que d'autres articles le sont.

L'article 28 de la Charte des droits et libertés, prévoyant l'égalité de garantie des droits au Canada pour les deux sexes est un bon exemple. C'est hypothétique, me direz-vous, mais je pense néanmoins que cela est possible. La plupart des situations de fait finissent par s'imposer avec le temps. On pourrait en effet prétendre que certaines contraintes visant par exemple les femmes au Québec sont justifiées sous prétexte de promouvoir la société distincte au Québec. Les contraintes visant les femmes au Québec pourraient être différentes de celles imposées ailleurs au pays. Je ne dis pas par là que cela se produira nécessairement, je dis simplement que c'est une possibilité, étant donné que rien ne dit que l'article 28 ne saurait être affecté par la disposition concernant la société distincte.

D'autre part, je pense que les garanties d'égalité à l'article 15 laissent entendre que. . . L'interprétation des tribunaux suggère qu'il n'y a pas de discrimination si des groupes dont la situation n'est pas la même sont traités différemment. C'est du moins la tendance principale qui se dégage, des centaines de décisions rendues sur la question de l'égalité. Il semblerait qu'il n'y a discrimination aux termes de la Charte que lorsque des groupes vivant dans la même situation sont traités différemment.

Si vous prenez cela comme point de départ, vous avez maintenant l'article 2 de l'accord qui dit que du point de vue constitutionnel, le Québec est différent des autres provinces. Il me semble que cela pourrait justifier toutes sortes de considérations différentes pour le Québec sans qu'il y ait violation des articles 15 ou 28 de la Charte des droits et libertés. C'est un argument comme un autre.

Prenons l'exemple d'une autre disposition qui ne s'applique peut-être pas de façon aussi générale que celle sur l'égalité: le droit à des écoles confessionnelles. L'article 29 de la Charte garantit les droits et privilèges des écoles confessionnelles dans les provinces où elles existent. On pourrait avancer—là encore je ne sais pas avec quelle chance de succès—qu'une réorganisation de l'enseignement au Québec, axée sur la langue plutôt que

[Texte]

in Quebec. There have in fact been proposals much to this effect. This kind of conflict is not clear because there is no reference in section 16 to section 29 about denominational schools. We only talk about multiculturalism and native rights.

I think section 16 is a dangerous provision in that it is under-inclusive.

Secondly, in relation to what section 16 itself states, in identifying multiculturalism and native rights as not being affected, I think that from a legal and judicial point of view, it is a lie in any event. This is pretty strong language. It states that section 2, distinct society, will have no impact on multiculturalism and no impact on native rights. I think this is unlikely to be true.

I think what is going to happen is that the courts are going to have to make some difficult value choices in many cases between promoting a distinct society in Quebec and in doing so limiting the rights of certain ethnic groups or multiculturalism in Canada. In some cases there may be difficult choices between the rights of aboriginal people in Canada and the distinct society in Quebec.

The nature of these principles in constitutional law is that they do conflict. Let me give you one example that is in the accord—the powers of immigration. The rather significant powers of immigration in the agreement extend to a quota in Quebec proportionate to its population; the number of immigrants has to be proportionate to the population of Quebec. I think it is item 2 in the original accord.

• 1225

It seems to me that effectively may well put limits on refugees and immigrants coming into Canada, and thereby in some ways limit multiculturalism. I think Eugene Forsey has already identified the difficulty of insisting on a certain percentage of immigrants or refugees going to Quebec, and the even greater difficulty of insisting on their staying there, without violating mobility rights under the Charter. But I think that immigration clause is simply one illustration that there will in fact be conflict between the various interpretation principles.

Just to try to tie this together, because it has been rather legalistic... the way I see it is that at present we have a number of different interpretation doctrines in our various constitutional documents. The original Constitution Act of 1867 really only had one interpretive principle, and that was that it was to be a constitution similar in principle to that of the United Kingdom. Those were the good old, simple days when the BNA Act was around and teaching constitutional law was reasonably boring, but simple. Now it is not boring, but it is certainly not simple either.

[Traduction]

sur la religion, est essentielle pour promouvoir la société distincte du Québec. En fait, il y a déjà eu des propositions à cet effet. La situation n'est pas claire parce que l'article 16 ne parle pas de l'article 29 sur les écoles confessionnelles. On y parle que de multiculturalisme et des droits des autochtones.

Je pense que l'article 16 est dangereux par ce qu'il ne précise pas.

Deuxièmement, quant à l'article 16 qui dit que l'article 2 ne portera pas atteinte au multiculturalisme et aux droits des autochtones, je pense que au point de vue juridique c'est du mensonge. Cet article précise en effet que l'article 2 sur la société distincte, n'a pas pour effet de porter atteinte au multiculturalisme ni aux droits des autochtones. À mon avis, la réalité sera toute autre.

Je crois que les tribunaux auront des choix difficiles à faire qui opposeront la promotion d'une société distincte au Québec aux droits de certains groupes ethniques ou au multiculturalisme au Canada. Dans certains cas, ils auront peut-être à choisir entre les droits des autochtones au Canada et la société distincte du Québec.

En droit constitutionnel, ces principes sont contradictoires. Laissez-moi vous donner un exemple dans l'accord: les pouvoirs en matière d'immigration. Les pouvoirs plutôt étendus en matière d'immigration plutôt importants prévus dans l'accord vont jusqu'à établir pour le Québec un quota d'entrées proportionnée à la population de la province. En effet, le nombre d'immigrants doit être proportionnel à la population du Québec. Je pense qu'il s'agit du point 2 de l'accord original.

Il me semble que cela pourrait imposer certaines limites au nombre de réfugiés et d'immigrants qui entrent au Canada, et par conséquent au multiculturalisme aussi. Je pense qu'Eugène Forsey a déjà parlé de la difficulté qu'il y a d'insister sur un certain pourcentage d'immigrants ou de réfugiés qui entrent au Québec, et sur la difficulté encore plus grande d'insister pour qu'ils y restent, sans violer les droits sur la mobilité de la Charte. Je pense que cette clause sur l'immigration démontre que les divers principes d'interprétation seront discordants.

Pour essayer de lier tout ça, puisque jusqu'à présent je n'ai parlé que de l'aspect juridique, je crois que nous avons à l'heure actuelle un certain nombre de règles d'interprétation différentes dans nos divers documents constitutionnels. La Loi constitutionnelle de 1867 ne comportait qu'un seul principe interprétatif, soit que la Constitution devait être semblable, en principe, à celle du Royaume-Uni. Je fais allusion au bon vieux temps, à l'époque où l'Acte de l'Amérique du Nord britannique était en vigueur et où l'enseignement du droit constitutionnel était peut-être ennuyant, mais simple. Si aujourd'hui il n'est pas ennuyant, il n'est certes pas non plus simple.

[Text]

The interpretive doctrines that have been added are numerous. There is the dualism guarantee in clause 2, that there is a French fact and an English fact in Canada. The distinct society interpretive clause is there. We have native rights guarantees; whatever they are. My predecessors in this area might question how much of a restriction native rights were on what was happening in the Constitution, but at least we have guarantees that there is to be protection of native rights once we ever decide what they are. Multiculturalism is guaranteed as an interpretive principle in section 27. Equality and various other Charter guarantees are now set out as national standards for measuring the Constitution and all our legislative schemes. Denominational rights are recognized as a kind of hold-over from the past, and perhaps still an important part of the present in certain provinces, as something to be respected and protected in Canada. And there are educational minority rights both for English in Quebec and for francophones outside Quebec.

So there is a host, I think, of seven interpretive principles. So if I am a judge and I have a case, I have at least seven interpretive principles to choose from, and probably lots more I have missed. Many times they are going to conflict. To promote the distinct society, I am going to have to limit multiculturalism. To advance aboriginal rights, I am going to have to limit the power of Quebec, for example, to promote the distinct society. To promote equality, I may have to limit multiculturalism. If you have a multicultural group and part of its identity is discriminating against women, then you have to make a choice: what is the more basic value in Canadian society, equality of the sexes or promotion of multiculturalism?

Some of those priorities are set out in the Constitution itself, because some of these are interpretive principles and some of them are rights. The equality guarantees are not interpretive principles; they are rights. The same applies to section 29.

Maybe a good illustration that the courts can handle some of this... so as not to be too pessimistic... The Roman Catholic funding case is a case where the courts came down on the side of denominational rights and rejected arguments based on multiculturalism under section 27 and equality under section 15. They made a value choice between the values of equality and multiculturalism in our Constitution and denominational rights, and in that situation came down on the side of denominational rights.

Let me just conclude this section by saying that to me emphasizes the significant transfer of power to the courts. What you have done—or not you, but we, have done, collectively—with the Meech Lake accord is to give to the courts a very important role in making basic value choices about Canadian society. Is it a multicultural

[Translation]

Les règles interprétatives qui ont été ajoutées sont nombreuses. Il y a la garantie de la dualité à l'article 2, exprimée par la reconnaissance d'un fait français et d'un fait anglais au Canada. La notion de société distincte existe bien. Il y a des garanties sur les droits des autochtones, quels qu'ils soient. Mes prédécesseurs pourront se demander à quel point les droits des autochtones étaient contraignants dans la Constitution, mais nous avons au moins des garanties qui protégeront les droits des autochtones dès que nous aurons décidé de les définir. Le multiculturalisme est lui aussi garanti à l'article 27 comme principe interprétatif. L'égalité et diverses autres garanties de la Charte seront dorénavant énumérées comme normes nationales pour mesurer la Constitution et tous nos programmes législatifs. Le droit aux écoles confessionnelles est reconnu comme une sorte d'héritage, et peut-être toujours comme une partie importante du présent dans certaines provinces qu'il faut respecter et protéger au Canada. Il y a aussi les droits des minorités en matière d'éducation pour les anglais du Québec et pour les francophones hors Québec.

Il y a donc à mon avis sept principes interprétatifs. Ainsi, les juges qui ont à statuer sur un cas, ont devant eux au moins sept principes interprétatifs, et peut-être même bien d'autres que j'ai omis. Dans nombre de situations, ces principes seront discordants. Pour promouvoir la société distincte, il faudra peut-être limiter le multiculturalisme. Pour faire prévaloir les droits des autochtones, il faudra limiter par exemple le pouvoir du Québec à promouvoir la société distincte. Pour encourager l'égalité, il faudra peut-être limiter encore le multiculturalisme. Si vous vous retrouvez devant un groupe multiculturel et que la discrimination contre les femmes fait partie de son identité, il faudra alors choisir laquelle des valeurs fondamentales prévaut dans la société canadienne: l'égalité des sexes ou bien la promotion du multiculturalisme?

Certaines de ces priorités sont énumérées dans la Constitution au titre soit de principes interprétatifs soit de droits. Les garanties en matière d'égalité ne sont pas des principes interprétatifs mais des droits. La même chose s'applique à l'article 29.

Prenons un exemple pour montrer que les tribunaux peuvent rendre des décisions. Il ne faut pas être trop pessimiste. Dans l'affaire du financement des écoles catholiques, les tribunaux ont retenu le droit aux écoles confessionnelles et rejeté les arguments basés sur le multiculturalisme en vertu de l'article 27 et sur l'égalité en vertu de l'article 15. Ils ont dû faire un choix entre les droits à l'égalité et le multiculturalisme prévus dans notre Constitution et les droits confessionnels, et ils ont dans cette affaire opté pour les droits confessionnels.

Laissez-moi terminer cette partie en disant que pour moi cela met en lumière l'important transfert de pouvoirs aux tribunaux. Ce que vous avez fait—je ne veux pas dire vous, mais nous, collectivement—avec l'accord du lac Meech, vous avez donné aux tribunaux un rôle très important en ce sens qu'ils doivent faire des choix en ce

[Texte]

society? Is it a dualistic society? Is it a society where the distinct nature of Quebec is the most important thing? Is it a society where equality is more important than any of these? They are very difficult, very basic questions, which at present are left to the courts.

What can you do about that? That is the question I am sure you are asking. I suppose the only thing I would suggest is this. You need to have some clearer statement of the fact that there are other interpretive principles in the Constitution that must be fitted with the new provisions on distinct society. I think inevitably much of it will have to be left to the courts. I do not think that is a bad thing; but there needs to be better guidance than is currently the case.

Moving on to the fifth point, on national and federal institutions, vetoes and reform—

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Do you think, Professor, that through the question period you might have the opportunity to make comments on your fifth and sixth points?

Prof. MacKay: Sure, that is fine. I would be happy to do that.

• 1230

The Joint Chairman (Senator Tremblay): If it is your feeling, I would ask Mr. Berger to start the question period. I am sorry to interrupt you, but I suppose you are interested in the questions the members of the committee might ask.

Prof. MacKay: No, that is fine. I am happy to do that, because there will be a written submission with the details on that anyway.

Mr. Berger: Mr. Chairman, as yesterday, I would ask you to indicate when we have reached our half-time, and then Senator Perrault will continue the questioning.

Professor MacKay, I read a little while ago a submission you made to the McDonald commission regarding the method of appointment to the Supreme Court. You debunk very quickly the idea that regional representation ought to be an important element in appointing judges to the Supreme Court. You go on to criticize proposals for reform by saying that they do not go any further than suggesting that provincial politicians ought to be involved in appointments as opposed to federal politicians. You quote the Chief Justice, who has said that judges should be appointed on the basis of merit and legal excellence alone. And you then go on to propose an appointing council, and you say that one of the advantages of this would be the elimination of political patronage.

Are you concerned that we are, with the current proposal to reform appointments to the Supreme Court,

[Traduction]

qui concerne les valeurs fondamentales de la société canadienne. S'agit-il d'une société multiculturelle? Ou bien d'une société où règne le dualisme? Est-ce une société où la nature distincte du Québec représente la chose la plus importante? Est-ce une société où l'égalité est plus importante que toute autre chose? Ce sont là des questions auxquelles il sera extrêmement difficile de répondre et que les tribunaux devront trancher.

Que pouvez-vous faire? C'est sûrement la question que vous vous posez. Je n'ai qu'une seule suggestion: il faut un énoncé plus clair disant qu'il existe d'autres principes interprétatifs dans la Constitution qui doivent concorder avec les nouvelles dispositions sur la société distincte. Je crois, et cela est inévitable, que les tribunaux devront répondre à la plupart de ces questions. À mon avis, cela n'est pas mauvais en soi, mais il faudrait des directives plus claires qu'actuellement.

Je voudrais passer maintenant au cinquième point, soit les institutions nationales et fédérales, les droits de veto et la réforme. . .

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Pensez-vous que vous aurez la possibilité de faire des observations sur vos cinquième et sixième points durant la période des questions?

M. MacKay: Très certainement. J'attendrai l'occasion.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Dans ce cas, je demanderais à M. Berger d'ouvrir la période des questions. Je suis désolé de vous interrompre, mais je pense que vous aimeriez sans doute répondre aux questions des membres du comité.

M. MacKay: Aucun problème. Je n'y vois pas d'inconvénients, parce que, de toute façon, il y aura un mémoire écrit avec des détails.

M. Berger: Monsieur le président, tout comme hier je vous demandais de nous faire savoir lorsque nous en serons à la moitié du temps qui nous est alloué, après quoi le sénateur Perrault reprendra les questions.

Professeur Mackay, j'ai lu il y a quelque temps un mémoire que vous avez déposé à la Commission McDonald sur les nominations à la Cour suprême. Vous rejetez très rapidement l'idée de la représentation régionale comme instrument important de nomination des juges de la Cour suprême. Vous critiquez ensuite les propositions de réforme et dites qu'elles ne font que suggérer que les politiciens provinciaux au lieu de politiciens fédéraux devraient participer aux nominations. Vous citez le juge en chef qui a déclaré que les juges devraient être nommés uniquement en fonction de leur mérite et leur compétence en matière de droit. Vous proposez ensuite un conseil de nomination et ajoutez que l'un des avantages de ce conseil serait d'éliminer le favoritisme politique.

Craignez-vous que les propositions de réforme du processus de nomination à la Cour suprême n'aient pour

[Text]

simply going to be substituting federal patronage, if you will, for provincial patronage? Although you recognize in your report that in spite of the shortcomings of the current system, most of the appointments, or even all the appointments, have been excellent ones, you note there are still theoretical dangers. But are the theoretical dangers of patronage coming from the provinces greater than they were, let us say, when you had the federal government or the Cabinet or the Prime Minister solely appointing judges?

Prof. MacKay: That is a very good question. In fact it is a large part of what I was going to say in item 5. Given my earlier point that one of the effects of the Meech Lake accord is to transfer very significant additional powers to the courts, and ultimately the Supreme Court of Canada, I think that underscores the importance of the appointment process, and therefore I am particularly concerned about the appointment process.

There are some things positive about the proposals in the Meech Lake accord as far as the Supreme Court. Perhaps I could just quickly itemize those. The entrenchment of the court in the Constitution is an important symbolic gesture, something that has not happened prior to this. I think the guarantee in the Constitution of three judges selected from Quebec is an appropriate development, given the fact that Canada has two legal systems, a civil system and a common-law system. I think that is an appropriate development.

However, as you suggested, given my submissions to the McDonald commission, which were not adopted by the commission, I am not very excited, in fact I am quite concerned, about the appointment process proposed in the Meech Lake accord. I am concerned at several levels.

First of all, I do think the basic criteria has to be concern about getting judges who are meritorious, however we define that, and that is a very difficult problem, rather than ones that are broadly regionally representative. And, as you say, one of the more heretical points of my submission to the McDonald commission was to suggest that regional representation on the court was a bit of an illusion and, quoting Laskin, it was a misunderstanding of the nature of the court.

I have no such trouble in respect to the Senate. It seems to me the Senate is quite appropriately, and designed to be, a representative regional institution, and therefore I am not concerned about provincial lists providing the basis for appointments to the Senate.

• 1235

I am concerned about that happening in relation to the courts, in part because I think it perpetuates the myth that the Supreme Court acts in some representative capacity, such that the judge from Ontario has to represent Ontario interests, or the judge from Nova Scotia has to represent Nova Scotia interests, where in fact their

[Translation]

effet que de remplacer tout simplement le favoritisme fédéral par du favoritisme provincial? Même si vous reconnaissez dans votre rapport que malgré les imperfections du système actuel, la plupart sinon, toutes les nominations ont été excellentes, vous dites qu'il y a encore certains dangers théoriques. Mais le danger de favoritisme provincial est-il plus grand qu'il ne l'était lorsque, disons, le gouvernement fédéral ou le Cabinet ou encore le Premier ministre étaient les seuls à nommer les juges?

M. MacKay: Voilà une excellente question. En fait, cela rejoint en grande partie mon cinquième point. Quand j'ai dit tout à l'heure que l'accord du lac Meech avait pour effet notamment de transférer d'énormes pouvoirs supplémentaires aux tribunaux, et en définitive à la Cour suprême du Canada, je pense que cela fait ressortir d'autant plus l'importance du processus de nomination, et c'est pourquoi la question m'intéresse tout particulièrement.

Il y a certains points positifs dans les propositions de l'accord du lac Meech en ce qui a trait à la Cour suprême. Peut-être pourrais-je brièvement les énumérer. L'enchaînement de la Cour dans la Constitution est un geste inédit symboliquement important. Je pense qu'il est opportun que la Constitution garantisse la présence de trois juges du Québec, étant donné que le Canada compte deux systèmes de droit: droit civil et la common law.

Toutefois, comme vous l'avez mentionné, j'ai fait des propositions à la Commission McDonald qui n'ont pas été adoptées, et le processus de nomination proposé dans l'accord du lac Meech ne me plaît pas particulièrement, au contraire, il m'inquiète énormément et ce pour plusieurs raisons.

D'abord, je pense qu'il faut avant tout s'assurer de nommer des juges méritants, et le critère de mérite est quel que difficile à définir, plutôt que de nommer des juges en fonction de la représentation régionale. Comme vous l'avez dit, l'une des plus grandes hérésies de mon mémoire à la Commission McDonald a été la suggestion que la représentation régionale à la Cour était une sorte d'illusion et, pour reprendre les mots de Laskin, une marque de mauvaise compréhension de la nature de la cour.

Je n'ai pas les mêmes réserves au sujet du Sénat. Il me semble que le Sénat est tout à fait désigné pour être une institution représentative des régions, et par conséquent cela ne m'inquiète pas que les nominations au Sénat soient faites à partie de listes provinciales.

Je crains que cela n'arrive pour ce qui est des tribunaux, en partie parce que je pense que cela perpétue le mythe voulant que la Cour suprême soit représentative des régions, que le juge ontarien doit représenter les intérêts de l'Ontario, ou que le juge de la Nouvelle-Écosse doit représenter les intérêts néo-écossais, alors qu'en fait

[Texte]

oath is to uphold the law and to interpret the law to the best of his or her abilities.

I am concerned as well, at a somewhat visceral level, that in my own assessment we have probably had better appointments, and higher-quality appointments, to the Supreme Court of Canada in recent years than we ever have had before, and I would suggest perhaps have the strongest Supreme Court of Canada we have ever had, in terms of academic and practical abilities. I have some concern about the old maxim, if it is not broken, do not fix it. That is a bit simplistic, because I do recognize that there have been long debates about the need to have a provincial involvement in the appointments to the Supreme Court for reasons of appearance of impartiality. I suppose you might say my earlier submissions fortify that, because I am saying if you are now going to have a Supreme Court of Canada that is making decisions on distribution of powers, the Charter, and the nature of Canadian society in the Meech Lake accord, surely we have to have one that is broadly acceptable across the country. I think that is true.

What I do not like—and this gets to your patronage point—is my concern—and there is no documentation for this—that the chances of a patronage influence are greater in the proposal here than is the case in the current system for the Supreme Court of Canada appointments. I would accept the common wisdom, which is often afoot, that only the provinces are concerned with patronage, and the federal government is above all that. I do not accept that. I do think, though, that in the Supreme Court of Canada in recent years there has not been much evidence of a significant patronage influence in the appointment of judges.

Mr. Berger: So why do you say the potential for patronage is greater?

Prof. MacKay: Two things. The Canadian Bar Association report on judicial appointments identified that certain parts of the country had greater difficulties with patronage appointments to the bench than elsewhere, the primary being Atlantic Canada. So again, I am concerned in that regard. They did do a study, an actual empirical count, and found that in fact the record of patronage appointments was worst in Atlantic Canada. So it suggests to me there are variations throughout the country.

Secondly, the whole structure, it seems to me, is one that invites a rather political approach to the process. First of all, it is another good illustration of the ambiguities. The Quebec situation is actually fairly clear. When there is a vacancy in Quebec, Quebec submits a list, from which the federal government must select, and if it does not like anybody on the list it sends it back, and they keep coming up with lists until they get somebody they like. That is what I understand the process to be.

[Traduction]

leur serment les oblige à faire respecter la loi et à l'interpréter de son mieux.

Cela m'inquiète, d'autant que d'après moi, il y a probablement eu ces dernières années de meilleures nominations, des nominations de meilleure qualité, que jamais auparavant à la Cour suprême du Canada, et j'irais peut-être même jusqu'à dire que nous avons la meilleure Cour suprême du Canada que nous ayons jamais eue, sur le plan des compétences théoriques et pratiques. Je pense à la vieille maxime selon laquelle il ne faut pas aller au-devant des coups. C'est un peu simpliste, parce que j'admets qu'il y a eu de longs débats au sujet de la nécessité de faire participer les provinces à l'intérieur au processus de nominations à la Cour suprême de façon à assurer l'image d'impartialité. Je suppose qu'on pourrait affirmer que mes interventions précédentes le confirment, parce que je dis que si l'on se dote maintenant d'une Cour suprême du Canada qui prendra des décisions relatives à la répartition des pouvoirs, à la Charte et au caractère de la société canadienne évoqué dans l'accord du Lac Meech, il faudra sûrement se doter d'une cour largement acceptable partout au pays. Je pense que c'est vrai.

Ce que je n'aime pas, et cela rejoint votre allusion au favoritisme politique, ou ce que je crains, et il n'y a rien d'écrit étayant la chose, c'est que les risques de favoritisme politique soient plus grands avec la proposition en question que ce n'est le cas dans l'actuel système des nominations à la Cour suprême du Canada. J'admettrais le dicton populaire, qui est souvent contredit, que seules les provinces pratiquent le favoritisme politique et que le gouvernement fédéral est au-dessus de tout cela. Je ne l'admets pas. Je pense de fait qu'en ce qui regarde la nomination des juges à la Cour suprême du Canada, le favoritisme politique n'a pas beaucoup joué ces dernières années.

M. Berger: Alors pourquoi dites-vous que le risque de favoritisme est plus grand?

M. MacKay: Pour deux raisons. Le rapport de l'Association du barreau canadien sur les nominations à la magistrature a établi que les nominations partisans à la magistrature étaient plus fréquentes dans certaines régions du pays, surtout dans l'Atlantique. Alors encore une fois, je suis inquiet à ce niveau. Le barreau a fait une étude, a procédé à un dénombrement, et a découvert que l'Atlantique avait le pire dossier au niveau des nominations partisans. Cela me laisse donc supposer que la situation varie d'une région à l'autre du pays.

Deuxièmement, à cause de l'ensemble de la structure, me semble-t-il, du fait qu'elle encourage une approche plutôt politique vis-à-vis du processus. Tout d'abord, c'est un autre bon exemple des ambiguïtés de l'accord. La situation québécoise est, en fait, relativement claire. Lorsqu'il y a une vacance pour le Québec, celui-ci soumet une liste, à partir de laquelle le gouvernement fédéral doit choisir, et si personne sur la liste ne lui convient, il la retourne au Québec, qui continue de dresser des listes jusqu'à ce qu'Ottawa obtienne le nom d'une personne qui lui convient. C'est ce que je comprends du processus.

[Text]

In the rest of Canada it is a bit more confusing, because the number of provinces that can submit lists appears to me to be open-ended. If a vacancy occurs, let us say, with one of the current judges from Ontario, my understanding of Meech Lake is that every one of the provinces other than Quebec, excluding of course Yukon and the Northwest Territories, can send a list to the federal government, from which it can pick. So you are going to have nine provincial lists from which judges may be selected.

Technically, I suppose you could still say they might give preference to the Ontario list, as a matter of convention on the part of the federal government. But there is nothing guaranteeing that in the Meech Lake accord. So for those who think the Meech Lake accord guarantees regional representation on the court, I do not think it is there. At least that is not my reading of the Meech Lake accord, because it does not say only the affected province.

Mr. Berger: The structure invites a political approach, you said.

Prof. MacKay: Yes, I think it invites a political approach in the sense that you have this range of lists, and contending lists, from various First Ministers whom the same Prime Minister or Minister of Justice is going to have to deal with at the next First Ministers' conference. It seems to me the process is even more political than the one we are deserting in favour of this one.

I am also concerned that it does not address what I consider and mention in that report as one of the major problems of judicial appointments, and that is that it is a totally closed process. There is no guarantee that the provincial lists will be arrived at any more openly than were the federal lists.

Senator Perrault: Professor, I would like to ask you your opinion of the process in which this committee is involved. You very eloquently stated at the outset that there should be openness, there should be access to the public. You said our committee's deliberations should not be window-dressing; and I find myself in agreement with that sentiment.

• 1240

We are in effect involved in a process which will give less time to considering the future of the Constitution of this country than we often give to minor chunks of legislation which move through Parliament. I want to ask you, professor, should these hearings be extended? Should we be going to the regions of Canada before we put this agreement finally in place in a more perfected form?

Prof. MacKay: My answer to that would be yes. I think they should be, unless—and I do not want to underestimate you here—you are much more proficient at working out the complexities of it than I was in trying

[Translation]

Dans le reste du Canada, c'est un peu plus déroutant parce que le nombre de provinces qui peuvent soumettre des listes me semble sans limite. Si une vacance survient, disons, au niveau de l'un des actuels juges de l'Ontario, si je comprends bien l'accord du Lac Meech, chacune des provinces autres que le Québec, à l'exclusion évidemment du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, peut envoyer une liste au gouvernement fédéral, à partir de laquelle celui-ci peut choisir. On aura ainsi neuf listes provinciales à partir desquelles on pourra choisir un juge.

Techniquement, je suppose qu'il serait quand même possible de dire qu'Ottawa pourrait donner la préférence à la liste ontarienne. Question de convenance de la part du gouvernement fédéral. Mais il n'y a rien qui garantisse cela dans l'accord du Lac Meech. Alors pour ceux qui pensent que l'accord du Lac Meech garantit la représentation régionale à la Cour suprême, je réponds que je ne pense pas que ce soit le cas. Tout au moins est-ce là mon interprétation de l'accord du Lac Meech, parce qu'il ne précise pas qu'il s'agit de la province concernée uniquement.

M. Berger: La structure encourage une approche politique, dites-vous?

M. MacKay: Oui, je pense qu'elle encourage une approche politique dans le sens qu'on obtient ainsi un éventail de listes, et de listes opposées, de différents premiers ministres provinciaux avec lesquels le même Premier ministre ou le ministre de la Justice devra traiter à la conférence subséquente des premiers ministres. Il me semble que le processus est même plus politique que celui que nous délaissions présentement en sa faveur.

Je crains aussi qu'il ne s'attaque pas à ce que je juge et à ce que je qualifie dans le rapport comme étant l'un des principaux problèmes des nominations à la magistrature, c'est-à-dire le fait qu'il s'agit d'un processus tout à fait secret. Rien ne garantit que les listes des provinces en arriveront à être établies plus ouvertement que ne l'étaient les listes du gouvernement fédéral.

Le sénateur Perrault: Professeur, j'aimerais vous demander votre opinion au sujet du processus dans lequel le Comité est engagé. Vous avez déclaré très éloquentement au début qu'il devrait y avoir ouverture, qu'on devrait faire participer davantage le public. Vous avez dit que les délibérations de notre Comité ne devraient pas être une façade, et je partage personnellement ce sentiment.

Nous sommes en effet engagés dans un processus qui consacrera moins de temps à l'étude de l'avenir de la Constitution du Canada que nous n'en accordons souvent à de petits textes législatifs qu'étudie le Parlement. Je veux vous demander, professeur, si nous devrions prolonger nos audiences? Devrions-nous faire la tournée des régions du Canada avant de mettre la dernière main à l'accord?

M. MacKay: Ma réponse à votre question serait oui. Je pense qu'on devrait les prolonger, à moins que—et je ne voudrais pas vous sous-estimer—vous ne soyiez beaucoup plus à même de débrouiller les complexités de la question

[Texte]

to go through this. I think you are going to have great difficulty sorting this all out in one month. I will be delighted if you can, but I think it is a pretty major task. Secondly, as you indicate, it is certainly not a process that is going to allow very meaningful public access, because not even all the provinces have hearings on this; and even for those that do, there are certainly large segments of the public that will not in any way be consulted.

Having said that, I recognize the other side is there is a real concern about the accord unravelling if there is too much consideration to changing things around. I guess I would like to think in lawyers' fashion that you can draw some lines here. I think there is the consensus in the essence of the accord, which is going to be very difficult to change without having people change their agreement and willingness to sign, but I think there are lots of points of clarity in language that could be cleaned up without that problem.

Senator Perrault: I think many would agree with you on that point, professor.

Senator Murray, in his testimony to us yesterday, said that any egregious errors can be addressed immediately, albeit within the context of the unanimity requirement. That is an invitation for us to identify egregious errors. Can you see certain egregious errors in this draft, we shall describe it, of the accord?

Prof. MacKay: That is a tough assignment. There are a few. I guess it is really hard to say it is an egregious error, but it seems to me the ambiguity on the submission of lists on Supreme Court judges should be cleared up; at least have it clear whether in fact there is some intent to have a regional component identified so that when a judge from a particular area resigns, only those provinces submit lists, or in fact whether all the English provinces submit lists every time there is a vacancy of an anglophone judge. I think that could be cleared up.

Senator Perrault: You then suggest that there is some murky wording here and some rather imprecise use of language.

Prof. MacKay: Yes, I think that is true. Ambiguity always assists agreement, it seems to me, and there is something to be said for ambiguity. We are not going to get any document that is going to set out for all time any of these arrangements, but I think there is a distinction between ambiguities that are essential to maintain a flexible Constitution and ambiguities which are simply administrative inconveniences that can in fact be clarified.

Senator Perrault: Any bill is in a sense a journey into faith. I do not think we have ever passed any tax bills in this Parliament that at some point have not had to be amended rather frequently year after year. But what I

[Traduction]

que je ne le suis. Je pense que vous aurez beaucoup de peine à débrouiller tout cela en un mois. J'en serai ravi si vous réussissez, mais je pense que c'est là une tâche vraiment ardue. Deuxièmement, comme vous le mentionnez, ce n'est certainement pas un processus qui va permettre à la population d'intervenir de façon significative, parce qu'il n'y aura même pas d'audiences dans les provinces; et même dans celles où il y en aura, il y a certainement de vastes segments de la population qui ne seront aucunement consultés.

Ceci étant dit, j'admets que l'accord risque de dérailler si l'on s'occupe trop de chambarder les choses. Je suppose que j'aimerais penser à la façon des juristes qu'on peut fixer certaines limites. Je pense qu'il y a un consensus sur le fond de l'accord, qui sera très difficile à modifier sans que les responsables reviennent sur ce dont ils ont convenu et sur leur volonté de signer, mais je pense que la formulation peut être grandement améliorée sans danger.

Le sénateur Perrault: Je pense que beaucoup de gens seraient d'accord avec vous sur ce point, professeur.

Le sénateur Murray, quand il a témoigné devant nous hier, a déclaré que toutes les erreurs énormes peuvent être immédiatement corrigées, tout en respectant cependant l'obligation de faire l'unanimité. Il s'agit là pour nous d'une invitation à identifier les erreurs énormes dans cette version préliminaire de l'accord?

M. MacKay: C'est là une tâche difficile. Il y en a quelques-unes. J'estime qu'il est vraiment difficile de dire si telle ou telle erreur est énorme, mais il me semble qu'il faudrait éviter l'ambiguïté au niveau de la présentation de listes de candidats pour la nomination de juges à la Cour suprême, tout au moins établir clairement si, en fait, il y a quelque intention de définir une composante régionale de sorte que quand un juge d'une région donnée démissionne, seules les provinces en cause soumettraient des listes, ou, en fait, si toutes les provinces anglophones soumettront des listes chaque fois qu'un poste de juge anglophone deviendra vacant. Je pense que cela pourrait être tiré au clair.

Le sénateur Perrault: Vous laissez alors entendre qu'il y a certaines obscurités dans la version préliminaire et certaines imprécisions de langage.

M. MacKay: Oui, je pense que c'est le cas. L'ambiguïté facilite toujours l'entente, me semble-t-il, et elle a son mérite. Nous ne parviendrons pas à un document qui expliquera de façon très claire et pour toujours chacun de ces arrangements, mais je pense qu'il y a une nuance entre les ambiguïtés essentielles au maintien d'une constitution souple et les ambiguïtés qui sont simplement des inconvénients administratifs qu'on peut, en fait, tirer au clair.

Le sénateur Perrault: Tout projet de loi est en un sens un voyage dans l'inconnu. Je ne pense pas que le Parlement ait jamais adopté de projets de loi sur la fiscalité qu'il n'ait pas fallu à un certain moment modifier

[Text]

think I would appreciate knowing from you, are we locking this thing into steel and concrete? Will it ever be possible to amend our Constitution again if we have this unanimity principle enshrined?

Prof. MacKay: Okay, two things. But perhaps first of all I could go back to your other question, and then I will come to your question of the straitjacket.

One other ambiguity is the area of section 50 where they set up the constitutional agenda for the future; that there are to be First Ministers' Conferences and the agenda items on that conference are to include Senate reform, roles in relation to the fisheries and other matters.

You had strong submissions by the previous witness about adding aboriginal rights, which I think would be appropriate by way of clarifying that as part of the national agenda. The fisheries area is one of major concern to Atlantic Canada right now. I do not know if people have been following the press on that. Nova Scotia in particular is concerned that by making it a permanent agenda item, which seems to be the case, that eventually there will be a circumstance where fisheries will in fact be decentralized towards the provinces. Their concern, in particular, is not simply that it be an agenda item in 1988, which in fact it would be pretty hard to argue against setting a one-time agenda item, but by making it a permanent agenda item they almost guarantee a change in jurisdiction over fisheries. And in fact, many of the people in the fisheries business—the producers and so on—are very concerned about the economic uncertainty of having a constant state of re-evaluation of jurisdiction over the fisheries, and that is a matter that may well affect investment in the fisheries, affect any number of things.

• 1245

So there is an illustration where I think it may not be clear on the text whether the intent was to have fisheries as a permanent constitutional conference item or as a one-time constitutional conference item and what in fact, if there was an under-the-table agreement, was the agreement at Meech Lake. Is it supposed to be there forever?

Senate reform is another illustration. Is Senate reform going to continue to be an agenda item even after and when the Senate is reformed, or is it only until changes are made?

Senator Perrault: Do you think the fears of the people such as the—

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Senator Perrault, I think the time is over.

[Translation]

assez fréquemment année après année. Mais ce que j'aimerais savoir, c'est si nous sommes en train de couler les choses dans le béton? Sera-t-il jamais possible de modifier à nouveau notre Constitution si nous y enchaînons le principe de l'unanimité?

M. MacKay: Bon, il y a deux choses. Mais peut-être premièrement pourrais-je revenir à votre autre question, et ensuite j'en arriverai à votre question de la camisole de force.

L'article 50, où l'on établit l'ordre du jour constitutionnel pour l'avenir, présente aussi une certaine ambiguïté; l'article dit qu'il y aura des conférences des premiers ministres et que les points à l'ordre du jour de cette conférence incluront la réforme du Sénat, les rôles en rapport avec les pêches et d'autres questions.

Le témoin précédent a livré un solide exposé sur l'ajout des droits des autochtones, ce qu'il serait selon moi approprié de faire en précisant que cela s'inscrit à l'intérieur de l'ordre du jour national. Les pêches constituent à l'heure actuelle l'une des préoccupations majeures de la région de l'Atlantique. Je ne sais pas si des gens ont suivi les reportages des médias à ce propos. La Nouvelle-Écosse, en particulier, craint que si l'on en fait un point permanent de l'ordre du jour, ce qui semble devoir être le cas, il y ait éventuellement décentralisation des pêches en direction des provinces. Sa crainte, surtout, ce n'est pas simplement que ce soit un point à l'ordre du jour en 1988, car en fait il sera assez difficile de s'opposer à ce qu'on en fasse une fois un point de l'ordre du jour, mais c'est qu'en faire un point permanent de l'ordre du jour équivaut presque à garantir qu'il y aura des changements au niveau des compétences en matière de pêches. Et en réalité, bien des gens de l'industrie de la pêche, les producteurs et ainsi de suite, s'inquiètent énormément de l'incertitude économique que la réévaluation constante des compétences sur les pêches créerait. C'est là un élément qui pourrait bien nuire aux investissements dans le secteur des pêches, à un certain nombre de choses.

Voilà donc un exemple où, selon moi, on ne sait pas avec précision à la lecture du texte si l'intention était de faire des pêches un point permanent à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles ou un point ne figurant qu'une seule fois à l'ordre du jour d'une conférence constitutionnelle, et ce qui en fait, s'il y a eu un accord secret, a été convenu au lac Meech. Est-ce supposé y figurer pour toujours?

La réforme du Sénat constitue un autre exemple d'ambiguïté. La réforme du Sénat continuera-t-elle à être un point de l'ordre du jour même après que le Sénat aura été réformé, ou le sera-t-elle seulement jusqu'à ce que des changements soient apportés?

Le sénateur Perrault: Pensez-vous que les craintes des gens comme... .

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Sénateur Perrault, je pense que votre temps est épuisé.

[Texte]

Senator Perrault: I hoped that the chairman was in a benign mood this morning.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): In passing, you answered "yes" to one of the questions of Senator Perrault. I liked that answer, not necessarily because I agreed with it but because it was so short and clean.

Senator Perrault: You are inspired by the vision, but the execution, you believe, is lacking.

Prof. MacKay: That is right.

Senator Perrault: And back to the drawing-board for a little more work.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mr. O'Neil.

Mr. O'Neil: Thank you very much, Mr. Chairman. I ask you to interrupt me when half the time assigned has expired.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Go ahead. I am not sure I will clock you.

Mr. O'Neil: I would like to welcome Professor MacKay and thank him for his very helpful comments.

I have a question that relates to the issue of fisheries. Do you interpret the fact that fisheries will be an agenda item as any kind of commitment that there will be change that could enhance the federal responsibility as a result of discussions?

Prof. MacKay: Theoretically, of course, that is correct. It simply puts as an agenda item roles and relations over fisheries, which could in fact lead to an extended federal power.

My political sense, or lack thereof, tells me that is not what was negotiated at Meech Lake and it tells me that, in any event, if it is a permanent and ongoing agenda item then whatever arrangement is made is subject to change the next year. That is a continuing item on the constitutional agenda, so if it is federal one year it may be more provincial the next. There is, I think, some difficulty in recognizing that this is the only distribution-of-powers provision that is put on the permanent constitutional agenda, that fisheries is up for grabs every year. That is a problem, regardless of the intent.

Mr. O'Neil: Is it not true that fisheries could be placed on the agenda regardless of section 16?

Prof. MacKay: Yes, it could, on a one-shot basis but not on a permanent basis and not as part of a constitutional agreement.

[Traduction]

Le sénateur Perrault: J'espérais que le président serait indulgent ce matin.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): En passant, vous avez répondu «oui» à l'une des questions du sénateur Perrault. J'ai aimé votre réponse, non pas nécessairement parce que j'étais d'accord, mais parce qu'elle était concise et claire.

Le sénateur Perrault: Vous êtes enthousiasmé par la vision, mais l'application, selon vous, laisse à désirer.

M. MacKay: C'est exact.

Le sénateur Perrault: Il faut remettre l'ouvrage sur le métier et y travailler encore un peu.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur O'Neil.

M. O'Neil: Merci beaucoup, monsieur le président. Je vous demanderais de m'interrompre une fois la moitié du temps qui m'est alloué sera expirée.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Allez-y. Je ne vous garantis pas que je vous chronométrerai.

M. O'Neil: J'aimerais souhaiter la bienvenue au professeur MacKay et le remercier de ses remarques très utiles.

Ma question a trait aux pêches. Interprétez-vous le fait d'inscrire les pêches à l'ordre du jour comme une sorte de volonté d'apporter des changements qui pourraient entraîner un accroissement des responsabilités du gouvernement fédéral à la suite des discussions?

M. MacKay: En théorie, évidemment, c'est l'idée. Cela fait simplement des rôles et des relations en matière de pêches un point de l'ordre du jour, ce qui pourrait en fait entraîner un élargissement des pouvoirs du gouvernement fédéral.

Mon sens politique, ou mon manque de sens politique, me dit que ce n'est pas ce qui a été négocié au lac Meech et il me dit que, de toute façon, si ça devient un point permanent de l'ordre du jour, alors toute disposition prise, quelle qu'elle soit, pourra faire l'objet de modifications l'année suivante. Si la question est toujours inscrite à l'ordre du jour constitutionnel, alors telle ou telle chose est de compétence fédérale une année, elle peut être davantage de compétence provinciale l'année d'après. Il est, selon moi, difficile dans une certaine mesure d'admettre que ce soit la seule clause en matière de répartition des pouvoirs inscrite à l'ordre permanent du jour constitutionnel, qu'on remette les pêches sur le tapis chaque année. C'est un problème, indépendamment de l'intention.

M. O'Neil: N'est-il pas vrai que les pêches pourraient être inscrites à l'ordre du jour indépendamment de l'article 16?

M. MacKay: Oui, elles le pourraient, une seule fois, mais non pas en permanence et non pas dans le cadre d'un accord constitutionnelle.

[Text]

Mr. O'Neil: My next question relates to the interpretation clauses. What effect do you attribute to subsection 2(4), which preserves the rights of the legislatures and governments? It follows the interpretive clauses: nothing in the section derogates from the powers, rights, and privileges of Parliament or the legislatures.

Prof. MacKay: Actually, I am not entirely sure what that is intended to mean. As I indicated in my earlier submission on section 2, my sense was that the effect of it was really to expand. So certainly I agree that it may be unnecessary to say that they are not subtracting from federal or provincial jurisdiction, but the distinct society clause—if I have the right section here for you—is potentially expanding jurisdiction of Quebec to promote a distinct society, and I suppose potentially expanding the jurisdiction of the federal government and the other provinces to maintain a dualistic Canada, one that recognizes a French fact centred in Quebec and an English fact centred outside Quebec, although populations in both. So I was not entirely clear why they had to emphasize it was not subtracting. It seems to me that, if anything, it was adding.

Mr. O'Neil: With respect to the process that was undertaken, is it not true that many of the items that are incorporated in the Meech Lake agreement are items that have been under discussion for quite a period of time?

Prof. MacKay: Yes, certainly a large number of the items there are ones that have been recurring items on the constitutional agenda.

• 1250

For example, what difficulty do you have in having First Ministers come to agreement on these issues and then go to the respective Parliaments? Cabinets presumably make decisions every week on behalf of the people of Canada and the provinces. Is the process not very much in keeping with responsible government?

Prof. MacKay: I guess I would not think it was in this sense. There are two important differences, I think. First of all, the Cabinet has a constitutionally identified role, at least by tradition, if not otherwise. The First Ministers' Conference is a new and emerging level of government.

Secondly, I think in relation to the Cabinet—I had some of the same concerns quite frankly about the Cabinet as I do about First Ministers' Conferences—the reality of party politics in Canada is that a debate in Parliament, except in fairly extreme cases, is not going to change a decision that has been made and supported by the party with the majority.

In theory we have responsible government, except on a free vote. The record tends to suggest that if it a party

[Translation]

M. O'Neil: Ma question suivante a trait aux clauses d'interprétation. Quelle portée attribuez-vous au paragraphe 2(4), qui protège les droits des législatures et des gouvernements? Il est conforme aux clauses interprétatives: rien dans l'article ne porte atteinte aux pouvoirs, aux droits et aux privilèges du Parlement et des législatures.

M. MacKay: En fait, je ne suis pas tout à fait certain de ce que ça veut dire. Comme je l'ai mentionné précédemment au sujet de l'article 2, je pensais que sa portée allait vraiment s'étendre. De sorte que j'admetts parfaitement qu'il est peut-être inutile de dire qu'il n'émousse pas les compétences fédérales ou provinciales, mais la clause concernant la société distincte, si j'ai le bon article sous les yeux, peut permettre au Québec d'élargir ses compétences afin de promouvoir une société distincte, et, je suppose, peut permettre au gouvernement fédéral d'élargir ses compétences et aux autres provinces de maintenir un Canada dualiste, l'un qui consacre un fait français concentré au Québec et l'autre, un fait anglais concentré à l'extérieur du Québec, indépendamment des populations dans les deux. Alors je ne comprenais pas tout à fait bien pourquoi on devait souligner qu'il ne retranchait pas. Il me semble que s'il faisait quelque chose, c'était d'ajouter.

M. O'Neil: En ce qui regarde le processus qui a été amorcé, n'est-il pas vrai que beaucoup des points qui ont été intégrés à l'intérieur de l'accord du lac Meech sont des points qui font l'objet de discussions depuis assez longtemps?

M. MacKay: Oui, sans aucun doute, un grand nombre de points. Il y en a qui reviennent souvent à l'ordre du jour constitutionnel.

Par exemple, quel mal voyez-vous à ce que les premiers ministres en viennent à une entente sur ces questions et à ce qu'ils la fassent ensuite entériner par leur parlement respectif? Je présume que les cabinets prennent des décisions chaque semaine au nom du peuple du Canada et des provinces. Le processus n'est-il pas parfaitement en accord avec le principe du gouvernement responsable?

M. MacKay: Je ne pensais pas à cela dans ce sens. Il y a deux différences importantes, je crois. Premièrement, le cabinet a un rôle constitutionnellement défini, au moins par la tradition, sinon autrement. La Conférence des premiers ministres est un nouveau palier de gouvernement en voie d'émergence.

Deuxièmement, je pense en rapport avec le cabinet—j'ai éprouvé en partie, pour être honnête, vis-à-vis du cabinet les mêmes inquiétudes que j'éprouve vis-à-vis des conférences des premiers ministres. La réalité de la politique partisane au Canada, c'est qu'un débat au Parlement, sauf dans des cas extrêmes, ne va pas modifier une décision qui a été prise et appuyée par le parti qui détient la majorité.

En théorie, nous avons le gouvernement responsable, sauf en cas de votre libre. Les précédents tendent à laisser

[Texte]

item, it will be passed. If you want to get actual public input that might change the accord, it seems to me you have to look elsewhere.

Mr. O'Neil: In the past, constitutional changes were effected presumably through consultation with all the First Ministers in a fashion similar to this.

Prof. MacKay: In some cases it was. Actually in the past very often we simply had some consultation—not necessarily with all the provinces—and went to London to change our Constitution. This was the case until 1982, so we had a remote amendment process in London.

I guess my concern is that while we have patriated the location, the forum is now Ottawa. I am not sure the general public has a lot more access than it had in London.

This is certainly true unless committees such as this are going to seriously consider public input and to make actual changes to the document. There was a fairly limited number of people who made the original accord.

Mr. O'Neil: Would you agree that the requirement for unanimous agreement is very much a limitation on the changes that can be made or recommended by this committee and accepted by the government?

Prof. MacKay: There is no question about it. Maybe I can use it as a bit of an opportunity to answer the question of Senator Perrault. Unanimous agreement always introduces an element of a straitjacket. I think the items identified in the Meech Lake accord itself for future unanimous agreement are fairly limited. Most of those concern matters that affect all the provinces and the federal government, such as the Senate and things like that. It does not overly concern me in that those are matters where we should have some national consensus.

The one I disagree with there is the creation of new provinces. I do not see why the existing members have a right to veto the existence of the Yukon and Northwest Territories. Subject to that, I think the list in section 41 is a reasonable one.

Your point is that, given the stated intent that any changes have to be unanimous in this agreement, your hands are tied as to what kind of changes you make. Is this the thrust of your question?

I would argue they are not. The interpretation would be that changes in the substantive agreement—the essence of the accord—cannot be made. Changes in the wording,

[Traduction]

supposer que si le projet devient une question de politique partisane, il sera adopté. Si l'on veut vraiment connaître les réactions du public susceptibles d'entraîner une modification de l'entente, il me semble qu'il faut s'y prendre autrement.

M. O'Neil: Dans le passé, des changements constitutionnels ont été vraisemblablement opérés par l'entremise de consultations auprès de tous les premiers ministres d'une façon identique à celle-ci.

M. MacKay: C'est vrai dans certains cas. En fait, dans le passé, nous avons simplement eu très souvent des consultations, non pas nécessairement auprès de toutes les provinces, et nous sommes allés à Londres pour modifier notre constitution. Ça a été le cas jusqu'en 1982. Nous avions un mécanisme de modification à distance, à Londres.

Si nous avons rapatrié le processus, et si le forum est aujourd'hui Ottawa, je ne suis pas sûr toutefois que le grand public ait beaucoup plus voix au chapitre qu'il ne l'avait à Londres.

Cela ne fait aucun doute, à moins que des comités comme le vôtre ne prennent sérieusement en considération les vues du public et n'apportent des changements réels au document. Le nombre de gens qui ont établi l'entente initiale était relativement limité.

M. O'Neil: Seriez-vous prêt à admettre que l'exigence que constitue une entente à l'unanimité limite énormément les changements qui peuvent être apportés ou recommandés par le comité et acceptés par le gouvernement?

M. MacKay: Cela ne fait aucun doute. Peut-être puis-je en profiter pour répondre à la question du sénateur Perrault. Une entente à l'unanimité est toujours un élément de contrainte. J'estime que le nombre de points définis dans l'accord du lac Meech lui-même en rapport avec une future entente à l'unanimité est relativement limité. La plupart de ces points ont trait à des questions qui touchent toutes les provinces et le gouvernement fédéral, comme le Sénat et des choses comme ça. Ça ne me préoccupe pas outre mesure étant donné qu'il s'agit de points au niveau desquels il devrait s'établir un certain consensus national.

Mon désaccord se situe au niveau de la création de nouvelles provinces. Je ne vois pas pourquoi les membres actuels ont le droit d'opposer leur veto à l'existence du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Cela mis à part, je pense que la liste qui figure à l'article 41 est raisonnable.

Ce que vous voulez faire valoir, c'est qu'étant donné l'intention déclarée de faire en sorte que tout changement à l'entente nécessite l'unanimité, vous avez les mains liées quant au type de modifications à apporter. Est-ce là le sens de votre question?

Je dirais qu'elles ne le sont pas. Des changements à la substance de l'accord, au fond de l'entente, ne peuvent être apportés. Des changements à la formulation, des

[Text]

clarification, and improved language, it seems to me, are still the kind of thing that can be done. If necessary they surely can get the unanimous agreement of those people who say they are totally committed to this.

Surely if people are totally committed to this, they are not going to be overly upset about a clarification as to how many provinces should send lists.

Senator Robertson: Professor MacKay, I would love to have your whole document. Thank you for giving us a little list here. Your revisions enlighten me. It helps a little bit.

I would like you to comment on two particular areas. You did not have an opportunity to get to your observations on shared-cost programs. As you know, there are those who suggest it is going to be exceedingly difficult, if not impossible, to have very strong national social programs, if and when an accord is agreed upon by everyone. I should like to have your comment on those particular concerns.

• 1255

Prof. MacKay: That is a very important matter, of course, from the point of view of Atlantic Canada, where there has been considerable concern about shared-cost programs. And it is certainly a matter of concern to provinces with lower incomes, to make sure they have some hope of having social services that are up to the national standard. So I think it is an important area.

I think there are concerns again that can be clarified. For example, the language about a provincial program that is compatible with the national objectives. Again, we are not exactly clear—we will never be exactly clear—what that means. And they talk about reasonable compensation for a province which has programs that are compatible with the national objectives. A question I would like to have answered about that is: can a province get compensation at the same level as another province and actually spend less of the money on that particular program and then divert the rest of the funds elsewhere? After all, they can say, we are not committed to exercise a particular standard here, we are simply putting into place a program compatible with the national objectives. They would not necessarily even be meeting them.

Now, does that province then get all the money and only have to spend some of it toward that particular shared-cost social program and then is free to divert the funds to some other provincial priority, whether it is paving highways or whatever else? If that is the interpretation, I have a lot of concern because it seems to me that is a bit of an incentive for a province to put in lower quality, lower-cost programs on social services and spend the money elsewhere. Now, it may be cleared up by

[Translation]

éclaircissements et une amélioration du style constituent toujours, il me semble, le genre de choses qui peut se faire. Si elles étaient nécessaires, elles pourraient sûrement recueillir l'accord unanime des gens qui disent y être tout à fait acquis.

Il est certain que les gens qui y sont tout à fait acquis ne seront pas outre mesure dérangés par des éclaircissements sur le nombre de provinces qui devraient soumettre des listes.

Le sénateur Robertson: Professeur MacKay, j'aimerais beaucoup prendre connaissance du texte intégral de votre document. Merci de nous avoir fourni ici une petite liste. Vos révisions m'éclairaient. Ce n'est pas inutile.

J'aimerais que vous formuliez des remarques sur deux aspects particuliers. Vous n'avez pas eu la possibilité de nous faire part de vos observations sur les programmes à frais partagés. Comme vous le savez, il y a des gens qui laissent entendre qu'il sera extrêmement difficile, sinon impossible, d'établir à l'échelle nationale des programmes sociaux très efficaces, si l'accord doit être anonyme. J'aimerais que vous nous fassiez part de votre opinion sur ces points particuliers.

M. MacKay: C'est un aspect très important, évidemment, pour la région de l'Atlantique, où l'on se préoccupe considérablement des programmes à frais partagés. Et c'est certainement un sujet de préoccupation pour les provinces où les revenus sont faibles, et qui veulent s'assurer qu'elles ont quelque espoir de bénéfice de services sociaux qui correspondent à la norme nationale. Je pense donc que c'est un aspect important.

Je crois qu'il y a des questions problématiques qui peuvent être éclaircies. Par exemple, la définition d'un programme provincial compatible avec les objectifs nationaux. Encore une fois, nous ne sommes pas parfaitement précis, nous ne le serons jamais exactement, quant à ce que cela signifie. On parle de compensation raisonnable pour une province qui met sur pied des programmes compatibles avec les objectifs nationaux. J'aimerais qu'on réponde entre autres à la question qui suit: Une province peut-elle obtenir une compensation de valeur égale à celle d'une autre province et en fait affecter une partie de l'argent au programme en question et le reste des crédits à d'autres fins? Après tout, elle peut dire: Nous ne sommes pas engagés à appliquer à ce niveau une norme particulière, nous ne faisons qu'instaurer un programme compatible avec les objectifs nationaux. Elle ne les respecterait même pas nécessairement.

Maintenant, est-ce que cette province obtiendrait alors tout l'argent et n'aurait ensuite qu'à en consacrer seulement une partie au programme social à frais partagés en cause et serait ensuite libre de détourner les crédits au profit d'une autre de ses priorités, que ce soit le pavage des routes ou qu'importe; si c'est là l'interprétation, il y a beaucoup de choses qui me préoccupent parce qu'il me semble que c'est un peu inciter une province à mettre en place des programmes sociaux à moindres coûts et de

[Texte]

saying that the reasonable compensation is conditional on how much goes toward the social program—

Senator Robertson: Or it might force the federal government finally into the position of having clearer definitions, clearer standards and making certain those standards are met.

Prof. MacKay: I think that is a very important point. The national objectives, it seems to me, if they are very clearly set out may quite significantly restrict what can be done by the provinces.

The other point I alluded to briefly in my introduction is my understanding—and I am a bit of a neophyte at this—but in terms of the spending power and shared-cost programs, the trend in Canada has been to reducing strings to federal grants anyway.

Senator Robertson: That is right.

Prof. MacKay: That this is really, if anything, an extension of an ongoing process. This is not totally new and I should add, on the other side, that there is something to be said for leaving to the local area the designing of a program that suits the needs of that area. I think it is sometimes too easy to assume that the federal government introduces all the useful social services programs. Many of the most progressive bits of social service legislation have emerged from provinces, particularly Saskatchewan, for obvious reasons maybe, but...

Senator Robertson: I have another question. I would have liked to stay on that particular subject, but in consideration of time, you alluded to this when answering my friend's question here. I suppose another complaint that we are hearing is that the shifting of the balance of authority from the federal to the provincial government is going to go too far. Do you really think it is going to go too far, or do you really believe...? I share your appreciation of regional differences and the needs of regions. Do you really think this will allow that shift to go farther than it should?

Prof. MacKay: It is a difficult question to answer for two reasons. So many of the crucial sections of the accord are ambiguous as to what they mean. Therefore, it is rather hard to predict. For example, what we were just talking about, if a shared-cost program can be interpreted in such a way as to give a free hand to the provincial government to spend the money so long as they set up some program, then I am concerned about the decentralization of social services and the inequality that will result from that.

If it is not interpreted that way, if in fact they are simply saying, here is the money, here are objectives and you design a program that meets your region's needs, then I think that is a good thing. Here is the money, here are the

[Traduction]

qualité médiocre et à dépenser l'argent ailleurs. Maintenant, on peut éclaircir la chose en disant que la compensation raisonnable est fonction du montant d'argent affecté au programme social...

La sénatrice Robertson: Ou cela pourrait finalement obliger le gouvernement fédéral à établir des définitions précises, des normes plus claires et à s'assurer que l'on respecte ces dernières.

M. MacKay: Je pense que c'est un point très important. Les objectifs nationaux, il me semble, s'ils sont très clairement définis, peuvent restreindre de façon assez importante ce que les provinces auront la possibilité de faire.

L'autre point auquel j'ai fait allusion brièvement dans mon introduction est le suivant. Je sais, mais je suis un peu un néophyte à ce niveau, en matière de pouvoir de dépenser et de programmes à frais partagés, qu'on a tendance de toute façon au Canada à réduire les conditions attachées aux subventions fédérales.

La sénatrice Robertson: C'est exact.

M. MacKay: Cela constitue, en réalité, le prolongement d'un processus continu. Ce n'est pas tout à fait nouveau et je devrais ajouter, par ailleurs, qu'il est dans une certaine mesure justifié d'abandonner à une région le soin de concevoir un programme qui réponde à ses besoins. Je pense qu'il est parfois trop facile de supposer que le gouvernement fédéral instaure tous les programmes sociaux utiles. Nombre des éléments les plus progressistes de la législation en matière de services sociaux ont émané des provinces, en particulier de la Saskatchewan, pour des raisons évidentes peut-être, mais...

La sénatrice Robertson: J'ai une autre question. J'aurais aimé m'en tenir à ce sujet particulier, mais compte tenu du temps, vous y avez fait allusion lorsque vous avez répondu à la question de mon ami ici présent. Je suppose que nous allons entendre entre autres plaintes que le transfert de la balance du pouvoir du gouvernement fédéral au gouvernement provincial ira trop loin. Pensez-vous vraiment qu'il ira trop loin, ou croyez-vous réellement...? Je partage votre opinion quant aux différences régionales et aux besoins des régions. Pensez-vous vraiment que cela permettra à ce transfert d'aller plus loin qu'il ne le devrait?

M. MacKay: Il est difficile, pour deux raisons, de répondre à cette question. Il y a tellement d'articles cruciaux de l'entente dont la signification est ambiguë. C'est donc plutôt difficile à prévoir. Par exemple, ce dont nous parlions justement: si l'on peut interpréter un programme à frais partagés de façon à donner toute liberté au gouvernement provincial de dépenser l'argent du moment qu'il met sur pied quelque programme, alors je m'inquiète de la décentralisation des services sociaux et de l'inégalité qui en résultera.

Si on ne l'interprète pas de cette façon, si, en fait, on dit simplement, voici l'argent, voici les objectifs et vous concevez un programme qui réponde aux besoins de votre région, alors je pense que c'est une bonne chose. Voici

[Text]

objectives to be achieved, you decide what works best for your area, then that is a positive aspect of regionalism. It is a positive aspect of decentralization. So, just to use that one example, I think again the ambiguity of the text makes it difficult to answer.

I think there are certainly some areas where there is going to be increased decentralization, particularly in Quebec. There, for example, the use of the distinct society may promote that. Immigration powers, possible powers over communication, there are a number of areas where that may happen.

• 1300

I guess I am not in the end overly persuaded by the argument that there will be no federal presence left after Meech Lake, because I think we have to recognize the shared-cost programs are ones where the federal government is spending money in areas of provincial jurisdiction. These are only areas of provincial jurisdiction we are talking about. The spending power was in fact a way of throwing off, to some extent, the section 91-92 division of powers by putting in federal money. If you look at the kinds of items the provinces have a veto over, they are mostly matters related to institutions, not distribution of powers. Even the opt-out and compensation have to do with the transfer of provincial powers to the federal government.

So I think when you look at the details, it is not as clearly decentralizing as a lot of the critics would have us believe. So I guess I feel, with some clarification on matters such as shared-cost programs, it is a decentralization I could live with.

Senator Robertson: You speak about the ambiguous language of the document. As a lay person, I find all constitutional documents are ambiguous.

Prof. MacKay: That is true.

Senator Robertson: Is this worse than others? Is it more ambiguous?

Prof. MacKay: I think it is. That is a very important point. I think ambiguity is not only inevitable, but somewhat desirable, in constitutions. You do not want things cast in stone so you cannot change them. So I think we have to recognize that point.

Having said that, I think there are areas of needless ambiguity in this document that in fact could be cleaned up by a more extensive process of drafting and rewording. I think the amazing thing, actually, is that the document is as coherent as it is. When you look at the amount of time spent on it as compared with prior constitutional arrangements, or compared with 1982, the amazing thing is that it is as clear as it is. However, I am not content to

[Translation]

l'argent, voici les objectifs à atteindre, vous décidez de ce qui convient le mieux à votre région, alors c'est un aspect positif du régionalisme. C'est un aspect positif de la décentralisation. Alors, simplement pour utiliser ce seul exemple, je pense encore une fois que l'ambiguïté du texte fait qu'il est difficile de répondre à la question.

Je crois qu'il y aura sans aucun doute certains domaines où il y aura accroissement de la décentralisation, en particulier au Québec. Là, par exemple, on peut en invoquant la société distincte promouvoir pareille chose. Les pouvoirs en matière d'immigration, la possibilité d'obtenir des pouvoirs en matière de communication; il existe un certain nombre de domaines où cela peut arriver.

J'imagine que je ne suis pas outre mesure convaincu par l'argument voulant que la présence du gouvernement fédéral ne se fera plus sentir après le lac Meech, parce que je pense que nous devons admettre que les programmes à frais partagés sont ceux pour lesquels le gouvernement fédéral dépense de l'argent dans des domaines de compétence provinciale. Ce sont là les seuls domaines de compétence provinciale dont nous parlons actuellement. Le pouvoir de dépenser était en réalité un moyen, dans une certaine mesure, d'échapper à la répartition des pouvoirs prévue aux articles 91 et 92. Il suffisait au gouvernement fédéral d'y insuffler de l'argent. Même le retrait et la compensation sont liés au transfert des pouvoirs des provinces au gouvernement fédéral.

Je pense alors que quand on jette un coup d'oeil aux détails, ce n'est pas aussi manifestement décentralisateur qu'un tas de critiques voudraient nous le faire croire. J'ai en conséquence l'impression qu'avec certains éclaircissements sur des questions comme les programmes à frais partagés, c'est une décentralisation dont je pourrais m'accommoder.

La sénatrice Robertson: Vous parlez des ambiguïtés du document. Moi, qui suis une profane, je trouve tous les documents constitutionnels ambigus.

M. MacKay: C'est vrai.

La sénatrice Robertson: Celui-ci est-il pire que d'autres? Est-il plus ambivalent?

M. MacKay: Je pense que oui. C'est là un point très important. Je crois que l'ambiguïté est non seulement inévitable, mais en quelque sorte souhaitable dans les constitutions. Personne ne veut couler les choses dans le béton au point de ne pas pouvoir les modifier. Je pense donc qu'il nous faut admettre ce point.

Ceci étant dit, je crois qu'il y a dans ce document des aspects inutilement ambigus qui, en fait, pourraient être tirés au clair si l'on entreprenait un processus plus étendu de rédaction et de reformulation. Ce qui est étonnant, en réalité, selon moi, c'est que le document soit aussi cohérent. Quand on songe au temps qui y a été consacré par rapport aux précédents accords constitutionnels, ou par rapport à 1982, ce qui étonne, c'est qu'il soit aussi

[Texte]

say therefore we should live with that and pat everybody on the back and say let us go home. I think there are a lot of problems that should be identified.

Senator Robertson: It is still a tremendous achievement.

Prof. MacKay: Yes, there is no question, it is a tremendous achievement.

Mr. Cooper: I would like to ask a quick question about a new institution that is developing. My area of work in Parliament for some time has been parliamentary and procedural reform. I see a new institution emerging, and that is the role of the First Ministers. I wonder if you would just comment briefly on what impact that has on the country. What does it mean to the Senate? What kind of things do we have to start looking at now in our balance of powers, which I think are shifting dramatically with this new emergence of the First Ministers?

Prof. MacKay: I share that observation, although it is in its fairly early stages, and although I think Meech Lake takes it a significant step further, because of the constitutional recognition of First Ministers' Conferences on the economy and on the other agreed-upon items.

Secondly, I might just add that in a sense I would see two significant institutional changes. One is this new emergence of a First Minister level of government. The second is a much more policy-oriented and significant role for the courts in Canada. So in fact I would suggest that one totally new institution and an old institution with some new roles, are emerging out of this accord and out of what has come before.

But just to focus on the First Minister level, I believe part of that is inevitable, given the nature of society, where we live in a more global community. More things have to be sorted out between heads of state at a national level and not simply decided at a provincial level. But if we are going to recognize that as a legitimate decision-making process, then I think we have to give serious thought to what kind of public input is available. As I indicated earlier, there are significant groups that are totally excluded from that kind of decision-making. There are no women at all at that level at the present time in Canada. So any decision made at that level, strictly at a First Ministers' level, is not going to have that involvement. Native rights, native groups... any number of other groups. I think if we are going to constitutionalize and recognize this as a significant constitution-making level of government, then we have to

[Traduction]

clair. Je ne me contente pas cependant de dire par conséquent que nous devrions nous en accommoder et donner à tout le monde une tape dans le dos et déclarer: rentrons chez nous. Je pense qu'il y a un tas de problèmes qu'il faudrait définir.

La sénatrice Robertson: C'est quand même une réussite formidable.

M. MacKay: Oui, sans aucun doute, c'est une réussite formidable.

M. Cooper: J'aimerais poser une brève question au sujet d'une nouvelle institution en voie d'émergence. Mon champ d'action au Parlement depuis un certain temps a été la réforme parlementaire, de la procédure. J'ai vu une nouvelle institution se développer, et cette institution, c'est le rôle que jouent les premiers ministres. Je me demande si vous pourriez traiter brièvement de ses conséquences pour le pays. Qu'est-ce que cela signifie pour le Sénat? Quels aspects devons-nous commencer à étudier au niveau de l'équilibre des pouvoirs, au Canada, qui, selon moi, est en train de se modifier de façon spectaculaire à cause du rôle nouveau que jouent les premiers ministres?

M. MacKay: Je partage cette opinion, bien que l'institution en soit à ses tout débuts pour ainsi dire, et bien que je pense que l'entente du lac Meech lui fasse faire un important pas en avant, en raison de la reconnaissance constitutionnelle des conférences des premiers ministres sur l'économie et sur les autres questions dont il a été convenu.

Deuxièmement, je pourrais simplement ajouter qu'en un sens, je verrais deux importants changements institutionnels. L'un est l'émergence de ce nouveau palier de gouvernement, les conférences des premiers ministres. Le second, c'est le rôle beaucoup plus axé sur les politiques et beaucoup plus important que jouent les tribunaux au Canada. Je dirais donc en fait qu'une institution tout à fait nouvelle et qu'une ancienne institution dotée d'un certain nombre de nouveaux rôles sont en train d'émerger de cette entente et de ce qui l'a précédée.

Et si l'on s'en tient simplement au niveau des premiers ministres, je crois que cela est en partie inévitable, étant donné la nature de la société, où nous vivons dans une communauté plus globale. Davantage de choses doivent se décider entre chefs d'État au niveau national et non pas simplement au niveau provincial. Et si nous admettons que ce processus de prise de décisions est légitime, alors je crois que nous devons nous demander sérieusement quel genre de participation populaire il pourrait y avoir. Comme je l'ai mentionné précédemment, d'importants groupes sont entièrement exclus de ce type de processus de prise de décisions. Aucune décision prise à ce niveau, au niveau des premiers ministres strictement, n'assurera cette participation. Les droits des autochtones, les groupes autochtones... un certain nombre d'autres groupes. Je pense que si nous l'inscrivons dans la Constitution et reconnaissons la chose comme étant un important palier

[Text]

address how there are going to be representations made and input from groups not represented.

In that sense—and I guess this goes back to Mr. O'Neil's point—it does not seem to me it is entirely consistent with responsible government. At least it is not responsive to significant minorities, and in some cases majorities, who are in no way represented directly. Now, certainly these people are representative of the people of their province in a broad sense; but I think there is that concern.

I guess I have difficulty, as a kind of knee-jerk lawyer's response, to significant decision-making being made behind closed doors. Some of that is essential. But when you have matters as significant as defining the nature and character of Canada being set behind closed doors and then simply run past the people after the fact, then I have some difficulty with that.

• 1305

So I guess what I would say is if we are going to constitutionalize this level of decision-making, we need to think about ways of opening it up to a broader public access.

Mr. Cooper: Do you sense that maybe we are moving a little bit to what I believe would be the German model of a senate, which is a house of the provinces? Is this not maybe the first step that would make our present Senate redundant?

Prof. MacKay: One of the interesting questions about Senate reform, it seems to me, is I do not understand why there would be any political incentive whatsoever to reform the Senate. Because you have just given all the provinces the opportunity to appoint senators, which is a very significant patronage opportunity, it seems to me that the chance of serious Senate reform, from an outsider's perspective, would not be very likely anyway.

So if we have the interim solution, which is senators appointed provincially, then I think we are moving somewhat more toward the house of the federation. The problem, of course, with that is that the Senate still does not have very significant powers, and that is the kind of reform that presumably is intended at the First Ministers' Conference. Of course, I am only speculating; I may be quite wrong. Maybe there is a clear understanding on the part of the First Ministers that there will be Senate reform and that this is very much an interim measure. It does seem odd that Ontario, for example, is going to give up 24 senators for 6, but maybe they will.

I am not overly optimistic in fact that there will be Senate reform emerging from this, I suppose is my short answer.

[Translation]

de gouvernement, nous devons alors étudier ce que seront les modalités d'intervention et de participation des groupes non représentés.

En ce sens, et je pense que la chose rejoint le point soulevé par M. O'Neil, il ne me semble pas que ce soit entièrement compatible avec le principe du gouvernement responsable ou de la responsabilité gouvernementale. Cette institution n'est tout au moins par réceptive à d'importantes minorités, et, dans certains cas, à certaines majorités, qui ne sont pas du tout directement représentées. Maintenant, il est sûr que ces gens représentent la population de leur province respective au sens large, mais c'est là, selon moi, un aspect préoccupant.

Je pense que j'ai de la difficulté, comme une sorte de réaction d'avocat, à admettre qu'on prenne d'importantes décisions derrière des portes closes. C'est en partie essentiel. J'ai une certaine difficulté à accepter que des questions aussi importantes que la définition de la nature et du caractère du Canada soient réglées derrière des portes closes et ensuite simplement communiquées aux gens après le fait.

Je dirais donc que si nous intégrons à la Constitution ce niveau de prise de décisions, nous devons penser à des moyens d'en élargir l'accès au public.

M. Cooper: Avez-vous le sentiment que nous nous dirigeons peut-être actuellement vers un modèle de sénat à l'allemande, vers une chambre des provinces? N'est-ce pas là peut-être la première étape du processus qui rendrait notre actuel sénat superflu?

M. MacKay: L'un des aspects intéressants au sujet de la réforme du Sénat, me semble-t-il, c'est que je ne comprends pas pourquoi il y aurait le moindre motif politique à réformer le Sénat. Étant donné qu'on aurait simplement donné à toutes les provinces la possibilité de nommer des sénateurs, ce qui constitue une occasion unique de pratiquer le favoritisme, il me semble à moi, qui vois les choses de l'extérieur, que la possibilité d'une réforme du Sénat serait d'une façon ou d'une autre très mince.

Si nous choisissons la solution intérimaire, la nomination des sénateurs par les provinces, alors je pense que nous nous rapprochons quelque peu de la chambre de la fédération. Le problème, évidemment, dans ce cas, c'est que le Sénat ne dispose toujours pas de pouvoirs très importants, et c'est là le genre de réforme que vraisemblablement on vise à la Conférence des premiers ministres. Évidemment, je ne fais que spéculer; je peux fort bien me tromper. Peut-être est-il clair dans l'esprit des premiers ministres qu'il y aura une réforme du Sénat et qu'il s'agit d'une mesure très provisoire. Il paraît étrange que l'Ontario, par exemple, renonce à 24 sénateurs pour 6; mais peut-être le fera-t-elle.

En fait, je ne suis pas outre mesure persuadé qu'une réforme du Sénat en découlera. Voilà ma réponse en résumé.

[Texte]

Mr. Nystrom: Mr. Chairman, I welcome Professor MacKay to the committee this morning. I really enjoyed his testimony.

You were talking this morning about the seven interpretative principles that we now have, because we have added to this, of course, duality and a distinct society. I think we started this process back in 1982. Since we have already started the process maybe we will have to add even more than seven before the process ends; otherwise you are leaving out someone. So perhaps that part of your critique is not as valid as I might have thought at first.

One of your criticisms was that there is a lot of ambiguous language in the Meech Lake agreement. You were talking about your legal nightmare, that even though you agree with the vision, you say there is lots of ambiguous language. I think in some cases I have found your criticisms to be extremely interesting, but sometimes your criticisms of the ambiguous language have also been ambiguous. I would like to ask you to be more specific, as a professor of constitutional law, and to skip by some of the ambiguous comments you have made and tell us what specific cases you can envisage in the future where the distinct society might override section 28, which is equality between men and women. You had some concern that the distinct society might override the equality of men and women. What kind of a scenario can you see where to have a distinct society in Quebec you have to discriminate against men or discriminate against women?

Prof. MacKay: Okay, let me try to answer it this way.

Mr. Nystrom: Boil it down to specifics. I cannot really see what scenario—

Prof. MacKay: That is a good point. I suppose first of all there are some specifics: for example, just the language, which is not this issue, as to conflicts between interpretation—for instance, the sign language, language in French promoting a distinct society. But you are talking about equality.

Mr. Nystrom: Yes.

Prof. MacKay: In relation to equality, let me answer first of all by referring not to the Quebec situation but to natives—to give you an actual example, the Lavell case in Canada. One of the significant groups who supported in the Lavell decision the band council's decision to not allow women who married outside the native group to stay on the reserve was supported by the band council as part of the need to maintain control over the distinct nature and the people who were going to be on the reserve. That was a provision that clearly was seen as promoting autonomy, self-government, native rights on the reserve, but at the price of equality for women.

[Traduction]

M. Nystrom: Monsieur le président, je souhaite la bienvenue au professeur MacKay à nos audiences de ce matin. J'ai réellement apprécié son témoignage.

Vous parliez ce matin des sept principes d'interprétation que nous avons actuellement, parce que nous y avons ajouté, évidemment, l'égalité et une société distincte. Je pense que nous avons lancé ce processus en 1982. Étant donné que nous l'avons déjà amorcé, peut-être devons-nous en ajouter même plus que sept avant la fin du processus; autrement, on laisse quelqu'un de côté. Peut-être alors que cette partie de votre critique n'est pas aussi valable que j'aurais pu le penser au départ.

Vous avez, entre autres remarques, déclaré qu'il y a un tas d'expressions ambiguës dans l'Accord du lac Meech. Vous avez parlé de votre cauchemar juridique, vous dites que vous êtes d'accord avec la vision mais qu'il s'y trouve un tas d'expressions ambivalentes. Je pense que dans certains cas, j'ai trouvé vos critiques extrêmement intéressantes, mais celles portant sur l'ambiguïté du langage étaient parfois aussi ambiguës. Je vais vous demander d'être plus explicite, en qualité de professeur de droit constitutionnel, et de passer à côté de certaines des remarques ambiguës que vous avez formulées et de nous dire quels sont les cas particuliers auxquels vous pouvez penser pour l'avenir et où le principe de la société distincte pourrait supplanter l'article 28, l'égalité entre les hommes et les femmes. Vous craignez dans une certaine mesure que le principe de la société distincte puisse supplanter celui de l'égalité des hommes et des femmes. Dans quel genre de circonstances, selon vous, faut-il, pour établir une société distincte au Québec, exercer de la discrimination envers les hommes ou exercer de la discrimination envers les femmes?

M. MacKay: Bien. Qu'on me permette d'essayer d'y répondre de la façon suivante.

M. Nystrom: Tenez-vous en à des exemples précis. Je n'arrive pas vraiment à voir quelles circonstances. . .

M. MacKay: C'est un argument valable. Je suppose premièrement qu'il existe certains cas précis: par exemple, la langue simplement—it ne s'agit pas de cela—quant aux conflits d'interprétation. . . par exemple, la langue des enseignes, en français faisant la promotion d'une société distincte. Mais vous parlez d'égalité.

M. Nystrom: Oui.

M. MacKay: Pour ce qui est de l'égalité, qu'on me permette de répondre premièrement en me reportant non pas à la situation québécoise, mais aux autochtones. . . pour vous donner un exemple de cas réel, l'affaire Lavell au Canada. L'un des groupes importants qui ont appuyé la décision dans l'affaire Lavall, la décision du conseil de bande de ne pas permettre à des femmes qui se mariaient à l'extérieur du groupe autochtone de demeurer dans la réserve, a été appuyée par le conseil de bande parce qu'elle s'inscrivait à l'intérieur de la nécessité de toujours exercer un contrôle sur le caractère distinct de la réserve et sur les gens qui devaient y être. Il s'agissait là d'une disposition qui, de toute évidence, était perçue comme

[Text]

Now, that is not the Quebec example, but just to make it clear that this is not entirely hypothetical, that is a clear case where the Supreme Court had to make a choice between what the native people themselves wanted in the way of self-government in controlling the reserve—at least some, to be fair, the band leaders, not all the native people at all—and equality.

It is harder to think of a situation in Quebec where in fact maintaining a distinct Quebec society would necessitate in any way treating women unequally. In fact, I cannot think of any example off the top of my head. I suppose that is testimony to the fact that I have faith that Quebec does not operate that way. I still think, though, that the chances are, particularly when you look at . . . Well, let me give you one example; maybe there is one example that strikes me.

In terms of a distinct society, because Quebec is stated to be differently situated from the rest of the provinces, you might say that in order to balance the budget and to promote the distinct society, more money would have to go into cultural programs in Quebec and less money towards pregnancy leave, for example. This is a matter of priorities; that one of the priorities of the Quebec government is to build a distinct society. So you have to make a hard economic choice between the promotion of cultural and linguistic and communication matters, and there is not enough money left over to give the same kind of unemployment compensation to pregnant women. Could they justify that decision by saying this is part of promoting a distinct society; that it is not because we like to pay women less unemployment, but we only have so much money and we have to allocate it in accordance with our mandate to maintain the distinct society? Now, that is fairly far out perhaps, but it seems to me hypotheticals have a way of emerging in reality.

Mr. Nystrom: Okay, back to section 15. Can you see any scenarios where section 15 may be overridden? Section 15 is the section that deals with equality rights. Again it is not interpretative. Why would you have to discriminate against someone on the basis of colour or religion—because they are a Pentecostal or a Catholic—or on the basis of a mental or a physical handicap to create a distinct society? Can you see any scenario there where that must be done to create a distinct society?

Prof. MacKay: Not so much in the direct kind of racial discrimination, because I would certainly like to think that no element of distinct society in Canada demands

[Translation]

équivalant à promouvoir l'autonomie, l'autonomie politique, les droits des autochtones dans la réserve, mais au prix de l'égalité pour les femmes.

Ce n'est cependant pas le cas du Québec. Mais simplement pour établir clairement que ce n'est pas entièrement hypothétique, qu'il existe un cas manifeste où la Cour suprême a dû choisir entre ce que les autochtones eux-mêmes voulaient en matière d'autonomie politique pour contrôler la réserve, tout au moins certains, pour être honnête, les dirigeants de la bande, non pas tous les autochtones, loin de là, et l'égalité.

Il est plus difficile de penser à une situation au Québec, où, en fait, la protection du caractère distinct de la société québécoise n'exigerait aucunement un traitement inégal pour les femmes. En fait, je n'arrive pas à trouver d'exemples. Je suppose que cela tient au fait que je suis persuadé que le Québec ne fonctionne pas de cette façon-là. Je pense quand même qu'il est possible, surtout quand on regarde. . . Bon, permettez-moi de vous donner un exemple; il y a peut-être un exemple qui me vient à l'esprit.

Pour ce qui est d'une société distincte, puisqu'on dit que le Québec diffère des autres provinces, on pourrait déclarer qu'afin d'équilibrer le budget et de promouvoir la société distincte, il faut affecter plus d'argent aux programmes culturels au Québec et moins d'argent aux congés de maternité, par exemple. C'est une question de priorités: que l'une des priorités du gouvernement québécois, c'est d'établir une société distincte. Il faut donc faire un pénible choix économique entre la promotion de la culture et de la langue et des communications, et il ne reste pas suffisamment d'argent pour accorder les mêmes prestations d'assurance-chômage aux femmes enceintes. Le Québec pourrait-il justifier cette décision en déclarant que cela s'inscrit à l'intérieur de la promotion d'une société distincte? Ce n'est pas parce que nous aimons verser aux femmes des prestations d'assurance-chômage moins élevées, mais simplement parce que nous avons des fonds limités et que nous devons l'allouer conformément à notre mandat, qui consiste à protéger la société distincte? Maintenant, c'est peut-être assez loin de la réalité. Mais il me semble que certaines hypothèses peuvent se concrétiser.

M. Nystrom: Bien, revenons-en à l'article 15. Pouvez-vous imaginer des scénarios où l'article 15 pourrait être foulé aux pieds? L'article 15 est celui qui traite de l'égalité des droits. Il ne s'agit pas encore une fois d'interprétation. Pourquoi devrait-on exercer de la discrimination à l'endroit d'une personne pour des raisons de couleur ou de religion, parce qu'elle est de l'Église pentecôtiste ou de l'Église catholique, ou à cause d'un handicap mental ou physique, afin de créer une société distincte? Pouvez-vous définir un scénario de cet ordre où l'on doit faire pareille chose pour créer une société distincte?

M. MacKay: Pas tellement de la discrimination raciale, parce que j'aimerais sans doute penser qu'aucun élément d'une société distincte au Canada ne nous oblige à faire

[Texte]

racism. I would like to think no element of distinct society in Canada demands sexism either, but I am not as convinced of that.

In any event, I think one illustration of the equality point is the limitations on the language that signs may be posted in. It is a limitation on the equality rights of an anglophone in Quebec to say that you cannot advertise in English, but that limitation, that inequality, in respect to other Canadians in other provinces, may be justified as a necessary part of maintaining a distinct society in Quebec.

Mr. Nystrom: But that is not section 15, though.

Prof. MacKay: It is, actually, I think, because section 15 says "all of the listed grounds of discrimination and any other grounds". There are listed and unlisted grounds in section 15. And one of the unlisted grounds, I would suggest, is distinction between provinces. And certainly language, although language is not listed, has already been found in some cases to be an unlisted ground of discrimination. So I think in the unlisted territory, more than in the listed territory, is where you may have problems with inequality. I tend to agree that it is hard to imagine necessitating discrimination based on disabilities or race. But when you start moving into the unlisted grounds, distinctions between provinces, then I think it is wide open, because section 2 indicates that Quebec is not similarly situated to other provinces.

Minority language is another illustration. You might well say that the kinds of protections appropriate for minority language groups in Quebec have to be different because of the need to maintain a distinct society.

Mr. Nystrom: But do we not already have some of that in section 15? Subsection 15(2) says that subsection (1), which is the equality rights for different groups, "does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin", and so on and so on; in other words, affirmative action programs. Is that not already covered? And what does the distinct society add that might jeopardize people who are referred to in section 15 that is not already there in terms of specific examples? If you have specific examples you can warn us about, please do. You can think of all kinds of nightmare scenarios, but I would like to have some more specifics in terms of what might happen.

Prof. MacKay: I guess part of the difficulty with having exact specific examples is that it is all quite new; and secondly, I think the degree of faith we have in whether a particular government will or will not do outrageous

[Traduction]

preuve de racisme. J'aimerais penser qu'aucun élément d'une société distincte au Canada ne nous oblige à faire preuve de sexisme également, mais je n'en suis pas si convaincu.

De toute façon, les limites quant à la langue constituent selon moi un exemple d'atteinte à l'égalité des droits. C'est limiter l'égalité des droits d'un anglophone au Québec que d'établir qu'on ne peut afficher en anglais, mais cette limite, cette inégalité, par rapport aux autres Canadiens des provinces anglophones, peut se justifier comme étant un élément nécessaire au maintien d'une société distincte au Québec.

M. Nystrom: Mais ça ne se rapporte pas à l'article 15.

M. MacKay: Je pense que si, parce que l'article 15 dit «tous les motifs de discrimination énumérés et tout autre motif». On énumère à l'article 15 un certain nombre de motifs, mais pas tous les motifs. Et l'un des motifs non énumérés, selon moi, c'est la distinction entre les provinces. Il est certain qu'on a déjà vu, bien que la langue n'y soit pas mentionnée, qu'elle a déjà été dans certains cas un motif de discrimination. Je pense par conséquent que c'est davantage au niveau des motifs non énumérés que l'inégalité peut créer des problèmes. J'ai tendance à reconnaître qu'il est difficile d'imaginer qu'il faille faire preuve de discrimination pour des raisons tenant à des handicaps ou à la race. Mais quand on commence à étudier les motifs non mentionnés, les distinctions entre provinces, alors je pense que le champ est tout grand ouvert, parce que l'article 2 dit que le Québec n'est pas dans la même situation que les autres provinces.

La langue de la minorité constitue un autre exemple. On pourrait bien dire que le genre de protection convenant aux groupes de langue minoritaire au Québec doit être différent à cause de la nécessité d'y maintenir une société distincte.

M. Nystrom: Mais cela n'est-il pas déjà prévu en partie à l'article 15? Le paragraphe (2) de cet article dit que le paragraphe (1), qui vise l'égalité des droits pour différents groupes, «n'exclut pas une loi, un programme ou une activité qui vise à améliorer les conditions de vie des groupes ou des personnes défavorisées, y compris celles défavorisées en raison de leur race ou de leur origine ethnique ou nationale», etc., etc.; en d'autres termes, les programmes d'action positive. La chose n'est-elle pas déjà prévue? Qu'est-ce que la société distincte ajoute qui pourrait mettre en danger les gens visés à l'article 15 et qui ne soit pas déjà prévu par des exemples particuliers? Si vous avez des exemples précis, vous pouvez nous en informer, s'il vous plaît. On peut penser à toutes sortes de scénarios cauchemardesques, mais j'aimerais que vous nous donniez certains exemples plus précis de ce qui pourrait survenir.

M. MacKay: Je pense que s'il est difficile de trouver des exemples précis, c'est en partie parce que tout cela est assez nouveau, et deuxièmement, je crois que notre plus ou moins grande crainte de voir un gouvernement donné

[Text]

things in the name of the distinct society depends on the nature of the government.

Mr. Nystrom: But are we not talking here about the interpretation by the courts? I mean, a government might try to do something, and not just in distinct society. We had the example of the padlock law in Alberta, I believe it was, and we have had some examples in Quebec with Duplessis years ago. But are we not talking about now constitutionally the courts will make judgments?

Prof. MacKay: I think that is true. Two responses on that. First of all, the Duplessis example is a good one, of course, because one of the aspects of Duplessis's promotion of a distinct Quebec society as he saw it was to place very severe restrictions on Jehovah Witnesses, and that was very much done in the name of the Catholic church and Quebec nationalism; again, as you say, a kind of activity that was checked by the courts in Canada, and that is important.

But there are two limitations on that. One limitation is a lot of these violations never go to court, and many times the legislative decisions never will get to the courts. And I think it is a bit of a lawyer's myth that we assume that anything the courts can correct will in fact be corrected, because most cases do not go.

• 1315

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Ms Jewett.

Ms Jewett: Just two additional questions, and I would also like to welcome Professor MacKay.

Just before the questioning began, I thought you were saying that there was some way in which the accord itself could determine which interpretive principles would take precedence over which others. What did you have in mind?

Prof. MacKay: It could. I guess whether that is a desirable thing is a question of debate. Given that we have a range of seven or more interpretive principles, it is certainly open to the constitution-makers or this committee to suggest that there is some priority, that where there is a conflict between multiculturalism and distinct society the distinct society will prevail. We may not want to do that, and you may be more comfortable leaving that to the courts.

Ms Jewett: I wondered if you yourself had intended to make any suggestions—

Prof. MacKay: Come up with a list of priorities? Some of them actually are already in the Constitution, in that the guarantee of equality is stated as a guaranteed right. Multiculturalism is an interpretive doctrine, which legally is of a lesser significance. Denominational schools are a

[Translation]

poser des gestes monstrueux au nom de la société distincte est fonction de la nature de ce gouvernement.

M. Nystrom: Mais ne sommes-nous pas en train de parler présentement de l'interprétation par les tribunaux? Je veux dire que le gouvernement pourrait tenter de poser certains gestes, et non pas simplement dans une société distincte. Nous avons eu l'exemple de la loi du cadenas en Alberta, je crois, et nous en avons eu certains exemples au Québec avec Duplessis il y a des années. Mais ne sommes-nous pas en train de parler de la façon dont selon la constitution les tribunaux rendront des jugements?

M. MacKay: Je pense que c'est vrai. Deux réponses à cela. Premièrement, le cas de Duplessis est un bon exemple, évidemment, parce que l'un des moyens de Duplessis pour promouvoir au Québec une société distincte, telle qu'il la voyait, consistait à imposer de très sévères restrictions aux Témoins de Jéhovah, et cela se faisait en très grande partie au nom de l'Église catholique et du nationalisme québécois. Encore une fois, comme vous le dites, c'est le genre de choses qui a retenu l'attention des tribunaux au Canada, et c'est important.

Deux remarques s'imposent. La première, c'est qu'un tas de violations de cet ordre ne sont jamais portées à l'attention des tribunaux, et que souvent les décisions des législateurs ne leur seront jamais soumises. Je pense que c'est un peu un mythe d'avocat de présumer que tout ce que les tribunaux peuvent corriger le sera, parce que la plupart des cas ou des affaires ne sont pas portés à leur attention.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Madame Jewett.

Mme Jewett: Deux questions additionnelles seulement, et j'aimerais aussi souhaiter la bienvenue au professeur MacKay.

Juste avant que la période des questions ne débute, je pensais que vous étiez en train de dire qu'il y avait une certaine façon par laquelle l'entente elle-même pourrait déterminer quels principes d'interprétation auraient préséance sur d'autres. A quoi pensiez-vous?

M. MacKay: Elle le pourrait. Que cela soit ou non une chose souhaitable pourrait faire l'objet d'un débat, j'imagine. Etant donné que nous avons un éventail de sept principes d'interprétation ou plus, ceux qui forment la constitution ou les membres du comité peuvent sûrement suggérer qu'on établisse certaines priorités, que là où il y a un conflit entre multiculturalisme et société distincte, la société distincte l'emportera. Peut-être ne voulons-nous pas faire ça, et on pourrait préférer laisser la chose aux tribunaux.

Mme Jewett: Je me demandais si vous aviez, vous-même, l'intention de formuler des suggestions.

M. MacKay: Proposer une liste de priorités? Certaines, en fait, sont déjà inscrites dans la Constitution, en ce sens que la garantie d'égalité est énoncée comme étant un droit assuré. Le multiculturalisme est une doctrine interprétative, qui juridiquement est de moindre

[Texte]

guaranteed right in section 29 and therefore trumped the interpretive principle in section 27 in the Catholic funding cases. Some of it is already there.

What I really was mainly objecting to was the language in section 16, which I think confuses the whole issue by saying there is no interconnection between distinct society and multiculturalism. There is an interconnection. What you have to do is make choices, and you can either tell them what choices or leave it to the courts to make choices you are comfortable with.

Ms Jewett: Speaking of section 16, recommending its removal is hardly dealing with an egregious error, or is it?

Prof. MacKay: It may not be an egregious error. I do not know how vital it was to the accord. In some ways, I suppose, it accentuates the problem of the previous witness that then native rights are not identified at all. Once you start listing, it seems to me that you either have to list all, which is very difficult, or you stay away from the lists altogether and simply—

Ms Jewett: Oh, I think there is a lot in your argument, but I am saying that it is a little deceptive, in a way, to say that what you are doing is talking about clearing up ambiguities when in fact in the course of the morning you have made some—

Prof. MacKay: Rewriting the accord by virtue of the ambiguities.

Ms Jewett:—fairly substantial recommendations.

Prof. MacKay: Yes. That is a very difficult line to walk. There is no question about that. Some of the ambiguities are fairly central, and then you get into questions of what is the essence of the agreement. I agree with that.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): The co-chairman has asked me to recognize him, and he will be the last in this morning's session.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I will be very brief, Professor MacKay. I certainly am aware of the great contribution you have made to constitutional law, and I found your explanation to us to be in language that everybody really could understand, and I thank you for that.

If I could just briefly summarize what I get out of your submission, first of all you support the spirit and the intent of Meech Lake. You certainly are not against what the intent and the spirit are. Is that correct?

Prof. MacKay: That is correct.

[Traduction]

importance. Le droit à des écoles confessionnelles est garanti à l'article 29 et supplante par conséquent le principe d'interprétation à l'article 27 dans le cas des subventions aux écoles catholiques. Certaines sont déjà prévues.

Ce à quoi vraiment je m'opposais principalement, c'était la formulation de l'article 16, qui, selon moi, embrouille toute la question parce qu'il y est dit qu'il n'y a pas de lien entre la société distincte et le multiculturalisme. Il y en a un. Ce qu'on doit faire, ce sont des choix, et on peut soit leur dire quels choix ou laisser le soin aux tribunaux de faire les choix qui ne nous effraient pas.

Mme Jewett: Recommander la suppression de l'article 16, ce n'est pas précisément s'occuper d'une erreur énorme, ou est-ce que ça l'est?

M. MacKay: Ce n'est peut-être pas une erreur énorme. Je ne sais pas à quel point c'était indispensable à l'entente. D'une certaine façon, je suppose, cela accentue le problème évoqué par le témoin précédent, selon qui les droits des autochtones ne sont alors aucunement définis. Quand on commence à établir une liste, il me semble qu'on doit soit y énumérer tous les points, ce qui est très difficile, soit s'en abstenir complètement et simplement. . .

Mme Jewett: Oh, je pense que votre raisonnement renferme beaucoup d'éléments, mais je dis que c'est un peu trompeur, d'une façon, de dire que ce que vous faites, c'est parler d'éclaircir les ambivalences quand, en fait, au cours de la matinée vous avez formulé un certain nombre. . .

M. MacKay: Récrire l'entente en raison des ambiguïtés.

Mme Jewett: . . . de recommandations assez importantes.

M. MacKay: Oui. C'est une voie très difficile à suivre. Cela ne fait aucun doute. Certaines des ambiguïtés sont assez fondamentales, et alors on aborde des questions touchant à l'essence de l'entente. J'en conviens.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Le coprésident m'a demandé de lui réserver la chance d'intervenir et il sera le dernier à prendre la parole au cours de la séance de ce matin.

Le coprésident (M. Speyer): Je serai très bref, professeur MacKay. Je n'ignore pas évidemment votre contribution au droit constitutionnel, et j'ai trouvé que vous nous aviez fourni des explications dans une langue que tout le monde pouvait vraiment comprendre, et je vous en remercie.

Qu'on me permette de résumer ce que j'ai retenu de votre exposé. Premièrement, vous appuyez l'esprit et l'intention de l'entente du lac Meech. Vous n'êtes certainement pas opposé à son intention et à son esprit. Est-ce exact?

M. MacKay: C'est exact.

[Text]

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Secondly, as an observer of the constitutional scene for some period of years. I think you would probably agree with me that it was a considerable accomplishment getting the Premiers of the provinces, with disparate political philosophies and representing different partisan interests, to come together and to reach some type of bargain, to which you are not antithetical, that basically you support. Is that correct?

Prof. MacKay: That is correct.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Finally, I really was happy to hear you say that you are surprised by how coherent the document is, by and large, even though if you were writing it you probably would have put your own priorities in terms of clarifying some of the language. Is that a fair statement?

Prof. MacKay: Yes, I think that is a fair statement. I would not take that too far, in the sense that I would hope for reasonable clarity when we are setting the constitution of the country.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): The final matter I would like just to talk about very briefly is as follows.

• 1320

The institution I think Canadians trust most in our Canadian way of life is the courts. There is a tremendous reservoir of faith in the courts.

I believe there is a great deal to be said for some ambiguity. I take a look at the American constitution. In our Constitution, I take a look at the words "property", "civil rights", "peace", "order" and "good government". I take a look at the 1982 accord, which in many ways is very nebulous for us. I think there is a social relevance that from decade to decade or from century to century can give rise to different interpretations as is socially relevant. I would have thought that as a professor of constitutional law, you would think this is a good thing, especially in light of the fact that by and large Canadians have great faith in the institution of the courts.

Prof. MacKay: It is quite a loaded question. Let me see if I can respond to it.

I certainly do have faith in the courts. I do think it is important to build flexibility into any constitution. One way to do it is to leave room for the courts to interpret the language of the Constitution. This is always going to happen.

What does concern me with this particular proposal is whether the courts are the best forum in Canada to be making decisions about what constitutes a distinct society in Quebec. I am much more comfortable with having Chief Justice Dixon and his brethren tell us about what constitutes free speech in Canada and what is due process.

[Translation]

Le coprésident (M. Speyer): Deuxièmement, en qualité d'observateur de la scène constitutionnelle depuis un certain nombre d'années, je pense que vous conviendriez probablement avec moi que le fait de rassembler les premiers ministres provinciaux, qui ont des philosophies politiques divergentes, et qui représentent différents intérêts partisans, et d'en arriver avec eux à un accord, auquel vous n'êtes pas opposé, que vous appuyez, fondamentalement, constitue une énorme réussite. Est-ce exact?

M. MacKay: C'est exact.

Le coprésident (M. Speyer): Enfin, j'étais vraiment heureux de vous entendre dire que vous êtes étonné du degré de cohérence du document, généralement parlant, bien que, si vous l'aviez écrit, vous auriez probablement tenu compte de vos propres priorités, c'est-à-dire, au niveau de la clarté de sa formulation. Est-ce que ce que je dis est juste?

M. MacKay: Oui, je pense que c'est juste. Ce ne serait pas trop demander, en ce sens que je m'attends à raisonnablement de clarté quand il s'agit pour nous d'établir la constitution du pays.

Le coprésident (M. Speyer): Le dernier aspect dont j'aimerais parler très brièvement est le suivant.

Je crois que de toutes les institutions canadiennes, celle qui mérite le plus la confiance des Canadiens est celle des tribunaux; en effet, ils ont vraiment confiance en ces derniers.

Une certaine ambiguïté peut présenter des avantages. J'ai étudié la Constitution américaine. La Constitution canadienne fait mention de «bien», «droits civils», «paix», «ordre» et «bon gouvernement». J'ai étudié l'accord de 1982 qui, à plusieurs égards, est très vague. Je crois que le contexte social qui prévaut à une époque donnée peut donner lieu à une interprétation différente de ce document de décennie en décennie ou de siècle en siècle. J'aurais pensé qu'à titre de professeur de droit constitutionnel, vous auriez cru que c'était une bonne chose, particulièrement compte tenu du fait que dans l'ensemble les Canadiens ont vraiment confiance en les tribunaux.

M. MacKay: C'est une question difficile; j'essairai d'y répondre.

J'ai certainement confiance en les tribunaux. Je crois qu'il est important d'assurer dans tout document constitutionnel une certaine souplesse. On peut y arriver entre autres choses en laissant les tribunaux interpréter le vocabulaire de la Constitution. De toute façon cela se produira toujours.

En ce qui a trait à la proposition qu'on nous a présentée, je me demande si les tribunaux sont les mieux placés au Canada pour prendre des décisions en ce qui a trait à ce qui représente une société distincte au Québec. Je crois que le juge en chef M. Dixon et ses collègues sont beaucoup mieux en mesure de nous dire ce que

[Texte]

I am a little more comfortable—and I guess this is due to my British roots—with more legislative direction about what we mean by “multiculturalism”, “distinct society” and “dualism”. These are the kinds of things that historically have been decided at the political level in Canada. Whatever faith we have in the courts, it seems to me to be a very significant shift to move that kind of a value choice to the courts.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): But we have already established in your representations that the moment we got into a situation involving the Charter of Rights and Freedoms, there was a tremendous repository of power given to the courts. Is this not correct?

Prof. MacKay: It is correct. I think there is a distinction, though. Like any institution, there are virtues and vices to courts. There are limits on the kinds of things that courts do well. I am not yet convinced, given the limits of evidence and the kind of submissions, that courts are the best forum to be discussing what constitutes the elements of a distinct society in Quebec.

Ultimately they are going to have to do it anyway. I am really arguing—and maybe our difference is one of degree—that I would like to see more guidance than we have here as to what the implications of distinct society are for multiculturalism and for the distribution of powers, rather than simply throwing all of this into the lap of the courts and having them sort it out and decide what kind of a country we have.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I found your presentation very, very illuminating. You were asked what you found egregious and you enumerated these. Speaking personally, I did not find those matters too egregious. I had to look up the word “egregious” when I took on this assignment. I found it to mean “shocking”. I was not really very shocked at some of the matters. I guess it is a question of judgment, is it not?

Prof. MacKay: Yes, I am sure what shocks people is always a question of judgment and degree.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I thank you very much, Professor MacKay. I think you have contributed very significantly to the thinking process of the committee. Thank you very much.

The meeting is adjourned until 3 p.m.

[Traduction]

représente la liberté d'expression au Canada et ce que sont les voies de droit régulières.

Je préférerais, et je suppose que c'est attribuable à mes origines britanniques, que la loi nous explique un peu plus ce qu'on entend par «multiculturalisme», «société distincte» et «dualité». Ce genre d'interprétations ont toujours été assurées par le passé au niveau politique au Canada. Que nous ayons confiance en les tribunaux ou non, à mon avis, on opère un changement important en décidant de confier ce choix aux tribunaux.

Le coprésident (M. Speyer): Mais vous avez signalé dans votre déclaration liminaire, que dès qu'il s'agissait de la Charte des droits et libertés, les tribunaux disposaient déjà d'une très grande autorité. N'est-ce pas exact?

M. MacKay: C'est exact. Je pense qu'il faut cependant faire une distinction. Les tribunaux, comme toute autre institution, présentent certains avantages et certains désavantages. Les tribunaux ne peuvent pas faire tout très bien. Je ne suis pas encore convaincu, compte tenu des limites des mémoires et des témoignages présentés, que les tribunaux sont l'instance qui convient pour discuter de ce qui constitue les éléments qui forment une société distincte au Québec.

De toute façon, les tribunaux devront se prononcer là-dessus éventuellement. Je dis simplement que l'accord devrait être plus précis et qu'on devrait en savoir plus long sur les répercussions que pourrait avoir ce concept de société distincte sur le multiculturalisme et le partage des pouvoirs; je crois que cela vaudrait mieux que tout simplement s'en remettre aux tribunaux et leur laisser décider de ce que sera notre pays. Mon opinion n'est pas complètement différente de la vôtre, je voudrais simplement avoir plus de données.

Le coprésident (M. Speyer): Vos commentaires ont été très enrichissants. Nous vous avons demandé quelles étaient les graves lacunes de l'accord et vous nous les avez données. Personnellement, je ne jugeais pas qu'il s'agissait de graves lacunes; d'aucuns entendent par graves lacunes des lacunes absolument renversantes. Je dois dire que certaines des questions que vous avez décrites comme étant des lacunes n'étaient pas à mon avis très, très renversantes. Je suppose que c'est une question de jugement, n'est-ce pas?

M. MacKay: Oui, tout le monde n'est pas nécessairement renversé par la même chose.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup, professeur MacKay. Je crois que vos commentaires ont vraiment donné à penser aux membres du comité. Merci beaucoup.

La séance est levée jusqu'à 15 heures.

[Text]

[Translation]

• 1500

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Before we hear from our next witness, Mrs. Blais-Grenier has a point of order she has notified me of.

Mme Blais-Grenier: Monsieur le président, nous sommes dans une situation difficile. J'ai reçu des plaintes de certaines régions du Québec et on m'avise que les présentations qui se font en français sont retransmises, dans certaines zones du Québec, en anglais. Or, je pense que la politique canadienne sur le bilinguisme quant à l'égalité des deux langues officielles est bien claire. Cependant, on m'explique que *Canadian Broadcasting, CBC* donne la possibilité aux réseaux de câble de choisir ce qu'ils veulent. Au fond, la politique fédérale en matière de bilinguisme est stoppée par l'entreprise privée qui choisit de diffuser dans certains secteurs de l'Île de Montréal, à Saint-Sauveur et dans quelques autres régions, qui choisit, dis-je, de diffuser les débats qui sont en français en se servant de l'interprétation.

Je me sens vraiment dans une société distincte, parce que, quand je parle dans ma langue, je peux mettre des nuances, je peux choisir un mot plutôt que l'autre. Mais je suis certaine que ces nuances-là ne sortent pas au niveau de la traduction. Et j'aimerais bien que les témoins de langue française, qu'on interroge en français, soient entendus au Québec et où il y a des groupes francophones, dans leur langue et sans l'intermédiaire de l'interprétation.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Ladies and gentlemen of the committee, if I might make you aware of what the situation is, because I have had an opportunity to check it out, what is happening is this. The signals emanating from this room are in three forms. First of all there is English. Then there is French. Then there is what is called "floor sound". That is the language either the questioner or the witness is speaking in.

What happens is it is picked up by the CBC. Then it goes to the satellite. Everything is perfect in the three signals leaving this room. The individual cable companies will then pick up the signal, and they will choose one of the three forms. For example, it might be one cable company in a small community in which there might be 85% French and 15% English. As a matter of fact, in *The Montreal Gazette* this morning there was a story that at *The Gazette* it was coming in in French and the particular journalists had some difficulty in understanding it. I guess the reason was that 85% of the people within that local cable company were French.

There is nothing we as a committee can do about that. This is a decision being made by the cable companies. The signals emanating from this room, from the CBC, and from the satellite are perfect. The decisions, of course, are being made by individual cable companies.

Le coprésident (M. Speyer): Avant d'inviter notre prochain témoin à venir nous présenter ses commentaires, je laisserai la parole à M^{me} Blais-Grenier qui invoque le Règlement.

Mrs. Blais-Grenier: Mr. Chairman, we find ourselves in a very difficult situation. I have received complaints from people in some areas of the Province of Quebec; they told me that comments made in French are broadcast in English in some areas in Quebec. The Canadian bilingualism policy on equality of the two official languages is quite clear. However, I was told that the Canadian Broadcasting Corporation lets cable companies choose what they wish to broadcast. Thus the federal bilingualism policy is blocked because private companies in certain areas of Montreal island, in Saint-Sauveur and in other places to broadcast the English interpretation of comments made in French.

I really feel that I am part of a distinct society since, when I speak my own language, I can stress some points and choose one expression rather than another. But I am convinced that these nuances do not come across in interpretation. French-speaking witnesses who are asked questions in French should be heard in their own language in the Province of Quebec and where francophone groups live, without being interpreted into English.

Le coprésident (M. Speyer): Mesdames et messieurs du Comité, j'aimerais vous dire quelques mots sur la situation puisque je me suis renseigné à cet égard. Trois types de signaux proviennent de cette pièce. Certains sont en anglais; d'autres sont en français; puis il y a ce qu'on appelle le parquet, c'est-à-dire soit l'anglais ou le français selon la langue utilisée par l'intervenant ou le témoin.

Ces signaux sont captés par la Société Radio-Canada et sont acheminés vers un satellite. Ainsi, Radio-Canada transmet intégralement les trois types de signaux qui proviennent de cette salle. Ce sont les sociétés de câblodistribution qui choisissent d'en retransmettre un parmi les trois, celui qui leur plait. Par exemple, il pourrait s'agir d'une petite société de câblodistribution qui diffuse là où 85 p. 100 des résidents sont francophones et 15 p. 100 anglophones. De fait, dans le *The Montreal Gazette* de ce matin, on signalait dans un article qu'au bureau de *The Gazette*, on ne pouvait capter que l'émission en français et que certains journalistes avaient certains problèmes à comprendre ce qu'on disait. Je suppose que 85 p. 100 des abonnés de cette société de câblodistribution sont francophones.

Le Comité n'y peut absolument rien. Ces décisions sont prises par les câblodistributeurs. Les signaux qui sont diffusés de cette salle par la Société Radio-Canada ou par le satellite le sont intégralement. Évidemment, c'est aux sociétés de câblodistribution à décider quels signaux ils retransmettront à leurs abonnés.

[Texte]

I certainly hear Ms Blais-Grenier, and I regret very much that there are not in some communities two cable companies, one that might be doing it in French and one that might be doing it in English. But I am afraid that is something this committee can do nothing about.

• 1505

Senator Perrault: There are a number of cable companies that have surplus channel capacity. They are now operating on up to 30 channels. There is certainly spare space on most of the cable systems to carry both signals.

Mrs. Blais-Grenier: [Inaudible—Editor].

Senator Perrault: That is correct. Most cable companies would have very little technical problem in carrying both transmissions.

Mrs. Blais-Grenier: I find it very strange, Mr. Chairman, that we are now talking about attitudes and understanding in Canada and we cannot even pass along our message in our own language.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Duguay.

Mr. Duguay: I think a point of some importance is being taken up, and I certainly would like to address it. I wonder if the proper vehicle for that would not be some regular meeting of our committee, other than a time we have set aside to hear witnesses, with the view to including in our report to the House some recommendations for addressing what is obviously an important problem.

I take it that it would be ideal if every Canadian could listen to these broadcasts in his or her own language. Perhaps that is a basis for a recommendation that this committee would want to make to the House of Commons. I suggest that as a process.

Mr. Cooper: Mr. Chairman, I am wondering if what we might not consider doing, at least in interim measure, recognizing what Senator Perrault has said... I understand it is the CBC that has contracted out the signals, or allowed them to be picked up by various cable companies. Could we not ask the CBC to contact those people and ask them where they have surplus channels to pick up the other language, or at least the floor language, so that people have that opportunity and we could start that as a beginning of the process?

M. Hamelin: J'estime que c'est une question très importante. Bien sûr, ce n'est pas le but de ce Comité de faire ces recommandations. Il y a des modifications, peut-être, à apporter au règlement du CRTC, mais je trouve inadmissible que sur une question aussi fondamentale que la Constitution canadienne et devant l'objectif même de ce débat d'aujourd'hui qui est de recevoir les commentaires des Canadiens et de les diffuser aux autres Canadiens, on ne soit pas capable de le faire dans leur langue quand c'est possible. Si je dis aux anglophones du Québec «qu'ils ont les genoux dans le

[Traduction]

Je comprends les préoccupations de M^{me} Blais-Grenier, et je crois qu'il est malheureux que dans certaines collectivités il n'y ait qu'une société de câblodistribution; il serait heureux qu'il y en ait deux, une qui diffuse en français et l'autre en anglais. Mais, le Comité n'y peut absolument rien.

Le sénateur Perrault: Il y a un certain nombre de télédistributeurs qui ont des canaux en surplus; certains exploitent même jusqu'à 30 canaux. Je suis sûr que certains d'entre eux ne sont pas utilisés et que les télédistributeurs pourraient transmettre les deux signaux.

Mme Blais-Grenier: [Inaudible—Éditeur]

Le sénateur Perrault: C'est exact. La plupart des télédistributeurs n'auraient pas de difficultés d'ordre technique à transmettre les deux signaux.

Mme Blais-Grenier: Monsieur le président, alors que l'on parle tellement de changer les attitudes et de s'ouvrir l'esprit au Canada, je comprends mal que l'on ne puisse même pas transmettre son message dans sa propre langue.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Duguay.

M. Duguay: La question est d'importance, et j'aimerais en discuter. Au lieu d'enlever ce temps au témoin, le comité ne devrait-il pas plutôt se réunir pour envisager la possibilité d'inclure à son rapport à la Chambre des recommandations visant à résoudre ce problème?

Il serait évidemment idéal que chaque Canadien puisse capter la rediffusion de nos audiences dans la langue de son choix. Je suggère que notre comité formule une recommandation à la Chambre des communes.

M. Cooper: Monsieur le président, à la lumière de ce qu'a dit le sénateur Perrault, ne pourrait-on pas, provisoirement... Je crois que c'est Radio-Canada qui transmet par sous-traitance ces signaux et permet aux câblodistributeurs de les capter. Radio-Canada ne pourrait-elle pas demander aux câblodistributeurs avec lesquels elle a sous-traité de capter le signal dans l'autre langue, ou du moins de capter le signal du parquet—s'ils ont des canaux en surplus—pour que leurs auditeurs puissent entendre directement ce qui se passe ici? Ce serait au moins un pas dans la bonne direction.

Mr. Hamelin: This is a very important matter. Of course, it is not up to our Committee to make recommendations. Some amendments to the CRTC's Regulations might be in order; but on a matter as fundamental as the Canadian Constitution, and in light of our committee's mandate to hear Canadians' comments and relay them across the country, it is unacceptable that we cannot broadcast our meetings in the language of their choice whenever possible. If I tell Anglophones in Quebec that they are "knee-deep in clover" in comparison with Francophones outside Quebec, I wonder

[Text]

trêfle» par rapport aux francophones hors Québec, j'aimerais bien entendre la traduction, moi, de l'expression «avoir les genoux dans le trêfle!» Les Québécois et les francophones vont comprendre mais pour l'interprétation, je ne sais pas comment on va rendre cela.

Alors, il y a aussi la question de ton et de perception générale. Je trouve cela fondamental et j'appuie tout à fait la suggestion de mon collègue Cooper quant à cette démarche qu'on pourrait au moins faire de façon préliminaire. Je trouve cela effarant qu'on parle de dualité linguistique et qu'on ne soit pas capable de la traduire directement auprès des Canadiens. Je trouve cela fantastique! Merci.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Ouellet, maybe you would like to say a word. My understanding is that it is no different from what it is in the House of Commons.

Mr. Kaplan: It is exactly the same problem. I do not know why people are raising it as some urgent matter. It is too bad. Something should have been done about it two or three weeks ago in another forum. I think we should get on with our witnesses.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): In any event, I undertake as co-chairman to update myself on the situation. I agree with Mr. Kaplan that we do have a witness in the witness chair; with your permission, I would like to introduce him. We will start the time as of this moment.

We are very privileged today to have Mr. Gordon Robertson as the first witness of the afternoon. He is an individual who has served Canada with great distinction for so many years. In 1963 he became the Secretary to the Cabinet. I do not think we could have anybody more knowledgeable on the machinery of government than Mr. Robertson to give his advice on this document.

Mr. Robertson, I welcome you to the committee. I invite you to make some brief comments with respect to your general feelings about Meech Lake and then perhaps to subject yourself to examination by my colleagues.

• 1510

Mr. Gordon Robertson (Former Secretary to the Cabinet): It is a great honour to be invited to appear before the committee. I gave some thought to what things I might perhaps say and on what basis they would be of value to the committee in the very important task it has, to evaluate this fundamental document, the Constitutional Accord of 1987. It seems to me there are basically two things that can perhaps provide me with a basis to say something that might be of some use. One is that I think the Constitutional Accord cannot be properly evaluated as an isolated event. It has to be seen in the context of the negotiations on the Constitution that have been going on, or were going on, from 1968 to the present time.

It so happened that I was involved in all the conferences, starting in 1968 through until my retirement from the Public Service at the end of 1979. I was not a

[Translation]

how that expression is going to be translated. Quebecers and Francophones outside Quebec will understand what I mean, but I am not sure how it is going to be interpreted.

It is also a matter of tone of voice and of overall perception. This is a basic issue and I fully agree with the interim measure that my colleague, Mr. Cooper proposed. I am appalled that we can discuss linguistic duality but not apply it directly to Canadians. It is not indecidible! Thank you.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Ouellet, vous avez quelque chose à ajouter? Je crois que c'est la même chose qui se passe à la Chambre.

M. Kaplan: C'est exactement la même chose. Je ne vois pas pourquoi cela suscite chez vous tout d'un coup votre colère. Tout ça est bien dommage, mais il aurait fallu prendre une décision il y a deux ou trois semaines de cela. Passons aux témoins.

Le coprésident (M. Speyer): Quoi qu'il en soit, je m'engage à aller aux renseignements. M. Kaplan a raison, nous avons convoqué des témoins; avec votre permission, j'aimerais vous le présenter. Nous commencerons le décompte de son temps à partir de maintenant.

Nous avons le grand privilège de recevoir cet après-midi comme premier témoin M. Gordon Robertson qui a servi le Canada avec grande distinction pendant de nombreuses années. En 1963, M. Robertson est devenu secrétaire du Conseil des ministres. Je ne pense pas que quiconque puisse mieux nous renseigner que lui sur la machine gouvernementale et sur le document à l'étude.

Bienvenue au comité, monsieur Robertson. Je vous inviterais à commenter de façon générale l'accord du lac Meech, après quoi mes collègues pourront vous interroger.

M. Gordon Robertson (ancien secrétaire du Conseil des ministres): C'est un grand honneur pour moi d'être invité à comparaître. J'ai réfléchi à ce que je pourrais vous dire et qui pourrait vous intéresser, vous qui avez la tâche extrêmement importante d'évaluer ce document de base qu'est l'Accord constitutionnel de 1987. Je voudrais peut-être développer deux grandes idées qui pourraient vous être utiles. La première, c'est que l'Accord constitutionnel ne peut être évalué comme il faut de façon isolée; il doit être étudié dans le contexte des négociations sur la Constitution qui ont cours depuis 1968.

Il se trouve que j'ai participé à toutes les conférences, de 1968 jusqu'à ce que je me retire de la Fonction Publique à la fin de 1979. Je n'ai pas participé

[Texte]

direct participant in the two conferences of 1980 and 1981, which were after my retirement, but I was at both of them from beginning to end in a role that was rather new for me, as an analyst for the CBC. So I have observed all the conferences that were part of this process.

Indeed, while I hesitate to mention it, I might say I have been at all the constitutional conferences since 1950 apart from those of 1980 and 1981. My start was the constitutional conference of 1950, which was first in January of 1950 here in Ottawa, in this room, and secondly in Quebec City. I had a young assistant at that time, Pierre Elliott Trudeau, who was quite bright, but I did not put my hand on his shoulder and say: young man, you are going to be Prime Minister of Canada.

The second thing that seemed to me might be a basis for saying something of use is that during that time the questions on which I was responsible for advising Prime Ministers—and the Prime Ministers involved on this basis since 1968 were Mr. Pearson, at the beginning, and Mr. Trudeau, through until 1979—were on questions of policy. I am not a constitutional expert in the sense of the scholarly expert, like Prof. Beaudoin, or Prof. Lederman of Queen's University, or others of that kind. My association with the Constitution, as I said, has been in the realm of policy; the policy considerations where one has to determine what the objectives to be achieved are, what the priorities are, what the costs and consequences of the arrangements that have to be made in trying to achieve those objectives are; and, on balance, what governments should do at a particular point of time in negotiation: whether it would be right to agree, whether it would be better to bargain more strongly, or whether it would be right to refuse.

It seems to me the basic issues that have to be considered in connection with the Constitutional Accord, 1987 are those. They are policy issues. I think the questions of ambiguity or uncertainty or interpretation are secondary. The fundamental questions are policy questions.

As I see it, the basic question is what are the prime objectives of policy to be achieved at this time, 1987, in the constitutional realm? The government has decided, and I think the other governments, the provincial governments, agree, that the prime objective is to achieve an arrangement under which Quebec can become a willing participant in the Canadian Confederation. This seems to me to be right as to the prime objective of policy at this time. If that is agreed, the second question I think is whether the arrangements to achieve that objective involve consequences that are seriously adverse for Canada. Then the third question, it seems to me, is whether there is a reasonable prospect of getting better arrangements than the arrangements that are incorporated in the Constitutional Accord, 1987.

• 1515

As I say, that is the kind of question on which I had to advise through about 18 years of constitutional

[Traduction]

directement aux deux conférences de 1980 et de 1981, car j'avais quitté alors la Fonction Publique, mais j'y ai assisté du début à la fin à titre d'analyste pour Radio-Canada, rôle nouveau pour moi. J'ai donc pu observer ce qui s'est passé à toutes les conférences constitutionnelles.

J'hésite à le mentionner, mais j'ai même participé aux conférences constitutionnelles qui remontent à 1950, à part-je le répète celles de 1980 et de 1981. La première a eu lieu en janvier 1950 ici même à Ottawa, dans cette même pièce-ci, et la deuxième, à Québec. Je m'étais adjoint qui me semblait très brillant; à l'époque un jeune homme du nom de Pierre Elliott Trudeau mais je m'empresse d'ajouter que je ne lui ai jamais prédit un avenir de Premier ministre du Canada.

La deuxième chose qui pourrait vous être utile, c'est que durant toute cette période là, j'avais pour tâche de conseiller les divers premiers ministres qui se sont succédés—c'est-à-dire depuis 1968, M. Pearson et jusqu'à 1979, M. Trudeau—sur des questions de politique. Je ne suis pas un expert constitutionnel dans le sens académique comme peuvent l'être le professeur Beaudoin ou le professeur Lederman de l'Université Queen's, notamment. Je connais la Constitution du point de vue de la politique et des considérations politiques qui permettent de déterminer les objectifs à atteindre, les priorités, les coûts et les répercussions des mesures prises pour atteindre ces objectifs; et de déterminer quelles tactiques devraient adopter les gouvernements à tel ou tel moment des négociations, c'est-à-dire s'il est dans leur avantage d'accepter, s'ils feraient mieux de négocier de façon plus serrée, ou s'ils devraient refuser.

C'est ainsi qu'il faut examiner l'Accord constitutionnel de 1987. À la base, il y a les questions de politique. Les questions d'ambiguïtés, d'incertitude, ou d'interprétation me semblent tout à fait secondaires. Le plus important, ce sont les questions de politique.

Il faut d'abord se demander quels sont les objectifs premiers de la politique que l'on veut élaborer en 1987, dans un cadre constitutionnel. Le gouvernement fédéral a décidé—tout comme l'ont agréé les gouvernements provinciaux—que l'objectif principal était de faire participer à plein titre le Québec à la Confédération canadienne. Or, il me semble que cet objectif politique principal est le bon. Une fois cela accepté, il faut se demander ensuite si les mesures prises pour atteindre cet objectif pourraient nuire au Canada. Troisièmement, il faudra se demander, s'il est raisonnable de s'attendre à pouvoir améliorer les ententes qui sont incorporées à l'Accord constitutionnel de 1987.

Voilà ce sur quoi j'ai dû conseiller les premiers ministres successifs au cours des 18 années de

[Text]

negotiation, and the experience during those years may be of some value to the committee.

As I said at the outset, I think the assessment of the top priority is right. The top priority for the country is, and I think must be, to produce an arrangement that the government and Province of Quebec can accept that will make it a willing participant in the constitutional fabric of Canada. I do not think it is really relevant or important to know that the Constitution is legally binding on Quebec without further agreement by Quebec. That is a legal fact, but it is unimportant. The thing that is important is that Quebec must willingly agree and it does not at present. It is not simply the present government that does not agree, but during the years to which I have referred governments produced by every party in Quebec have taken positions that are at variance with the situation produced in November 1981—the Union Nationale, the Parti Québécois, the Liberal Party—and, as we know, all parties joined in the resolution of condemnation of the arrangement of 1981 that is incorporated in the Constitution Act, 1982.

A question can be raised as to whether it really is important to have Quebec a willing participant in our constitutional arrangements. I think it is fundamentally important. One has to go back to the origins of the constitutional negotiations in 1968. They arose precisely out of the clear sense that Quebec had become dissatisfied with the constitutional arrangements that had applied since 1867. As you know, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism said in its preliminary report in 1965 that Canada, without being conscious of the fact, was passing through the gravest crisis in its history and that the source of that crisis was in the province of Quebec.

It was that understanding and that appreciation that led Mr. Pearson—and it was Mr. Pearson, not Mr. Trudeau—to decide to launch the constitutional discussions. I know, because I was there, that he regarded that as probably the last great service he would give to Canada before he retired, because he thought it was fundamental to try to achieve an arrangement that would produce a sense of satisfaction and acceptance in Quebec. The negotiations did not produce that result over the years.

In 1980, at the time of the referendum, a promise was made to the voters of Quebec that a “no” vote in the referendum would not be a vote for the status quo; it would be a vote for renewed federalism. What that renewed federalism was to be was not spelled out, but I think virtually everybody understood that it was to be something along the lines of what had been sought by Quebec governments over the years.

So in effect what we have now is a situation in which the province that was the source of the constitutional negotiations has received none of the arrangements and

[Translation]

négociations constitutionnelles, et c'est mon expérience que j'aimerais partager avec vous.

Je répète que la priorité la plus haute me semble la bonne. Notre pays se doit, au premier chef, de conclure une entente entre notre gouvernement et la province du Québec, entente que le Québec acceptera et lui permettra de participer de plein gré à l'écheveau constitutionnel canadien. Il ne me semble pas important ni approprié de se demander si la Constitution est exécutoire pour le Québec, dans le cas où celui-ci ne l'accepte pas. C'est peut-être une question d'ordre juridique, mais elle n'est pas importante. L'important, c'est que le Québec accepte de plein gré l'accord constitutionnel, ce qu'il n'a pas fait jusqu'à présent. Ce n'est pas uniquement le gouvernement actuel qui refuse l'accord; au cours de toute la période que j'ai mentionnée, les divers gouvernements de tous les partis élus au Québec se sont plus ou moins prononcés de la même façon que l'a fait le gouvernement québécois en novembre 1981, qu'il s'agisse des gouvernements de l'Union nationale, du Parti québécois ou du Parti libéral. Et vous vous rappellerez que tous les partis ont unanimement condamné par résolution l'entente de 1981 qui a ensuite été incorporée à la Loi constitutionnelle de 1982.

Mais est-il vraiment important que le Québec devienne un participant de plein gré à l'entente constitutionnelle? Je le pense, quant à moi. Remontons aux origines des négociations constitutionnelles, en 1968. Ces négociations sont nées précisément du sentiment d'insatisfaction qui se dégageait au Québec à cause de la façon dont l'entente constitutionnelle s'y appliquait depuis 1867. Vous vous rappellerez que, dans son rapport préliminaire de 1965, la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme affirmait que le Canada, bien qu'inconsciemment, traversait la plus grave crise de son histoire et que la source de cette crise se trouvait être le Québec.

C'était parce qu'il avait bien compris et senti cela que M. Pearson—et non pas M. Trudeau—a décidé d'ouvrir les discussions sur la Constitution. Je sais, puisque j'y étais, qu'il considérait cela comme sans doute le dernier grand service qu'il pourrait rendre au Canada avant qu'il se retire de la vie politique; il trouvait essentiel de conclure une entente que le Québec accepte et qui le satisfasse. Malheureusement, les négociations n'ont pas produit ce résultat avant bien des années.

A l'époque du référendum, en 1980, on a promis aux électeurs du Québec que s'ils votaient «non», cela ne signifierait pas pour autant qu'ils acceptaient le statu quo, mais plutôt qu'ils souhaitaient le renouvellement du fédéralisme. A l'époque, on n'avait pas vraiment expliqué en détail ce que serait ce fédéralisme renouvelé, mais je pense que tout le monde avait compris qu'il devrait s'agir d'un fédéralisme dans la veine de ce qu'avaient toujours souhaité les gouvernements québécois successifs.

Que s'est-il donc passé? Aujourd'hui, la province qui était à l'origine des négociations constitutionnelles n'a rien reçu de ce qu'elle souhaitait au départ, et ceux qui

[Texte]

adjustments it sought at the outset and those who thought there was going to be renewed federalism have received nothing of the kind that I am confident they thought was going to be produced. I would think it is an extremely dangerous situation for the future if we leave it one in which there is that sense of grievance, frustration, even perhaps of betrayal. So I think it is fundamentally important.

If the priority is right, I suggested there are several questions. Are the proposed arrangements damaging to other fundamentals of the Canadian Constitution: the Charter of Rights, various protections for groups such as the aboriginals, multicultural groups, and that kind of thing? I cannot see that the accord is damaging in those senses. I have read the submissions Senator Murray and Professor Beaudoin made yesterday. Fundamentally I agree with them.

• 1520

Another question is whether the agreement weakens the federal government in any significant and important way. Here one has to note that the accord does not change the distribution of powers in any way; nothing is changed in sections 91, 92, and 93.

During the constitutional negotiations in 1968 to 1971 and later up to 1979, it was fully expected that there would be changes in the distribution of powers. Quebec sought a number of changes in the distribution of powers. This accord does not change that distribution in any way.

The changes that are made in the spending power complicate the situation of future federal governments to some extent. One can question—and in my own mind I do question—whether this really is important. The spending power has been used mainly to establish the social security network and income support for the Canadian populace. We have seen in recent years that the costs of this network are pressing very severely on the financial capacity of all of our governments.

I am skeptical about whether the spending power is going to have the importance or will have the importance in the future it has had in the past. Whether or not it does, there is no question but that the capacity to act under the spending power will still exist. It will be more complex and will involve more negotiation. However, if there is agreement, it can be done. If there is not agreement, I suspect it would be very difficult to launch programs in any event. I do not find any significant weakening of the federal government.

A third question is whether the provisions with respect to the Supreme Court and the Senate are undesirable. As far as the Supreme Court is concerned, I cannot see that they are. The government of Mr. Trudeau, at the time of the Victoria conference in 1971, was prepared to have an

[Traduction]

avaient souhaité le renouvellement du fédéralisme n'ont rien reçu non plus de ce qu'ils souhaitaient. La situation me semble donc extrêmement dangereuse pour l'avenir, et il ne faudrait surtout pas laisser perdurer ce sentiment d'injustice, de frustration et même de trahison.

Même si l'on a eu raison d'accorder la priorité à cette question, il en reste néanmoins plusieurs autres à résoudre. Les dispositions proposées nuisent-elles à d'autres éléments fondamentaux de la Constitution canadienne, tels que la Charte des droits de la personne, les diverses protections accordées notamment aux autochtones ou aux groupes multiculturels? Je ne pense pas que l'accord nuise à ces protections, de quelque façon que ce soit. J'ai lu les mémoires déposés hier par le sénateur Murray et le professeur Beaudoin, et je dois dire que j'y souscris.

Il faut aussi se demander si l'accord affaiblit le gouvernement fédéral de façon importante. Soulignons ici que l'accord n'a changé aucunement la distribution des pouvoirs: les articles 91, 92 et 93 ne la modifient en rien.

Au cours des négociations constitutionnelles entre 1968 et 1979, on s'attendait sérieusement à ce que la distribution des pouvoirs soit changée. C'est d'ailleurs ce que le Québec cherchait à divers égards. Mais cet accord-ci ne change aucunement la distribution des pouvoirs.

Cependant, les modifications apportées au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral compliquent la situation, dans une certaine mesure, pour tout gouvernement futur. On peut se demander, comme je le fais moi-même, si c'est vraiment important. Après tout, le pouvoir de dépenser a servi surtout jusqu'à maintenant à établir un réseau de programmes de sécurité sociale et de soutien de revenu pour la population canadienne. Nous avons vu récemment que le coût de ce réseau grève sérieusement la capacité de financer de tous nos gouvernements.

Je me demande vraiment si, à l'avenir, le pouvoir de dépenser pèsera autant dans la balance qu'il l'a fait par le passé. Quelle que soit la réponse, il faudra toujours, sans aucun doute, tenir compte du pouvoir de dépenser, même s'il devient plus complexe et exige plus de négociations. Cependant, tant qu'il y a entente, il est possible pour le gouvernement fédéral d'agir. Faute d'entente, il deviendrait alors extrêmement difficile pour le gouvernement de lancer des programmes. Mais je ne pense pas que cela représente un affaiblissement quelconque du gouvernement fédéral.

Troisièmement, il faut se demander si les dispositions touchant la Cour suprême et le Sénat sont souhaitables ou non. En ce qui concerne la Cour suprême, il me semble qu'elles le sont. Déjà, à l'époque de la Conférence de Victoria, en 1971, le gouvernement de M. Trudeau était

[Text]

arrangement in which there would have been provincial participation in appointments to the Supreme Court. A very complex plan was worked out and was incorporated in the Victoria charter. It would have been fair, reasonable, and more complicated than this arrangement.

However, I think it would not have involved really a very great change or difference from what this arrangement will provide. I think that both federal and provincial orders of government will be interested in seeing that appointments to the Supreme Court are of the best possible people. I am skeptical about whether there will be any "debasing of the coinage" as a result of this provision.

As far as the Senate is concerned, my personal view is that true Senate reform is fundamentally important. I am from the west, and the western part of this country feels that Senate reform is very important indeed. I think that the Senate arrangement in the accord is satisfactory as a stopgap. My understanding is that Senate reform is going to be seriously tackled in the second round. Subject to that second round, I see no problem about the Senate arrangement as an interim arrangement.

Another question is whether there is a reasonable prospect of getting a better arrangement than the present one. From own experience in constitutional negotiations, I would think it is most improbable that it would be possible to get any arrangement significantly better than the present one.

With the diversity that is characteristic of Canada and the different interests of the provinces, it is obvious that any arrangement has to be a compromise. No arrangement is going to represent perfection for 11 governments. No one government is going to get perfection according to its judgment because it would not be acceptable to the other 10. So with the knowledge that it has to be a compromise, I think this arrangement is probably as good as can be achieved. One is most unlikely to get anything better.

• 1525

Now, critics have said there are ambiguities and uncertainties in the provisions. There are quite a number of them. I do not think there are more ambiguities and uncertainties than there were in the BNA Act 1867—Professor Beaudoin dealt with that yesterday, I believe—and no more than there were in the Constitution Act, 1982. I do not subscribe to the horror stories that have been purveyed about worse case interpretations of various pieces of the Constitutional Accord. I think the ambiguities and uncertainties can reasonably be left, as they have been left in the past, to the Supreme Courts of the future to disentangle.

To sum it up, in my judgment the Constitutional Accord of 1987 meets the present priorities. It will produce a fair and reasonable arrangement. I do not think it will have any seriously adverse effects as far as federal

[Translation]

prêt à conclure une entente en vertu de laquelle les provinces participeraient aux nominations des juges à la Cour suprême. On avait même élaboré un plan fort complexe qui avait été incorporé à la charte de Victoria. Ce plan aurait été juste, raisonnable, et beaucoup plus complexe que ne l'est l'entente actuelle.

Cependant, je ne pense pas que les dispositions de 1971 auraient différé grandement de ce que prévoit l'entente actuelle. Il est en effet de l'intérêt des deux ordres du gouvernement, fédéral et provincial, que les meilleurs juges soient nommés à la Cour suprême. Je serais étonné que de telles mesures entraînent une «dépréciation» de la magistrature.

Quant au Sénat, je pense personnellement qu'une réforme est essentielle. Je viens moi-même de l'Ouest, et je vous assure que les Canadiens de l'Ouest sont du même avis que moi. Les dispositions prévues à l'Accord réussiront, à mon sens, à boucher les trous. D'ailleurs, si j'ai bien compris, la réforme du Sénat sera étudiée sérieusement à la deuxième ronde de négociations. Sous réserve des résultats de cette deuxième ronde, les mesures provisoires prévues pour le Sénat me semblent tout à fait convenir.

On peut aussi se demander si l'on peut s'attendre raisonnablement à ce que l'on négocie une meilleure entente que l'entente actuelle. D'après ma propre expérience des négociations constitutionnelles, cela me semble tout à fait improbable.

Étant donné la diversité caractéristique du Canada et les intérêts divergents des provinces, toute entente ne peut être qu'un compromis. Aucune entente ne pourra être idéale pour onze gouvernements. Aucun gouvernement non plus ne peut espérer conclure une entente qui serait idéale pour lui, tout simplement parce que cette dernière ne conviendrait pas aux dix autres gouvernements. Puisqu'il faut forcément en arriver à un compromis, cette entente est sans doute la meilleure qui puisse être réalisée. On ne pourrait fort probablement pas faire mieux.

Certains critiques ont dit qu'elle contenait des ambiguïtés et des incertitudes. Je ne pense pas qu'elle en contienne davantage que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, dont le professeur Beaudoin a parlé hier, et elle n'en contient certainement pas plus que la Loi constitutionnelle de 1982. Je ne crois pas un mot des chimères qu'on a forgées au sujet des interprétations de divers éléments de l'entente constitutionnelle. Je pense que les ambiguïtés et les incertitudes peuvent certainement demeurer, comme par le passé, et qu'on peut laisser les Cours suprêmes de l'avenir les dissiper.

En résumé, à mon avis, l'entente constitutionnelle de 1987 répond aux priorités actuelles. Elle débouchera sur une réalité juste et raisonnable. Je ne pense pas qu'elle nuise sérieusement aux gouvernements fédéraux de

[Texte]

governments of the future are concerned and I am dubious whether there is any significant or likely possibility of getting a better arrangement.

Mr. Chairman, I would be very happy to deal with any questions I can.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Mr. Robertson. Six minutes to Mr. Johnston.

Mr. Johnston: Mr. Robertson, it is good to see you here, it is good to see you again.

Mr. Robertson: Thank you, Mr. Johnston.

Mr. Johnston: And I am delighted you have come along to provide some wisdom on this extraordinary document that we have.

My recollection, Mr. Robertson, is that you have been very consistent. I think back in 1981 you did not think patriation should proceed without Quebec at that time. That is my recollection. I think you were public on your position.

Mr. Robertson: That is right.

Mr. Johnston: So I congratulate you on consistency, which is a rare commodity in politics. But you can afford to be.

Mr. Robertson: It is more difficult in politics.

Mr. Johnston: Because of the historical recollection that you are providing us with, can you recall whether you were in favour of accepting Quebec's demands, Mr. Lévesque's demands, at that time?

Mr. Robertson: Definitely not.

Mr. Johnston: Can you tell us what that was, what Mr. Lévesque wanted? I am not talking about 1980, I am talking about the signature of the Constitution Act of 1982. Did he not demand the right to full compensation for powers being transferred from the provinces to Ottawa with the right to withdraw? I think that was the stumbling point.

Mr. Robertson: Yes, that was certainly one of them. I think the problem in 1980 and 1981, Mr. Johnston, was that one really never knew whether there really was a bottom line with Mr. Lévesque. He had objections to a variety of things. He did subscribe to an amending formula such as you suggest. But I do not think at any point one could be certain that one had a position on which Mr. Lévesque would say yes.

Mr. Johnston: Mr. Robertson, let me move to something else here. You seem to suggest that there is no change in the federal power structure.

Mr. Robertson: In the present accord.

Mr. Johnston: With this accord. Senator Forsey, for example, and others believe that a distinct society and the interpretation of the Constitution assigning a role to Quebec to both preserve and promote a distinct society could have an impact on the power distribution. For example, I could cite you Mr. Beaudoin, who you

[Traduction]

l'avenir et je doute qu'il soit possible ou plausible que l'on obtienne une meilleure entente.

Monsieur le président, je serai heureux de répondre aux questions dans la mesure de ma compétence.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur Robertson. M. Johnston disposera de six minutes.

M. Johnston: Monsieur Robertson, je suis heureux de vous revoir ici.

M. Robertson: Merci, monsieur Johnston.

M. Johnston: Je suis aussi ravi que vous soyez venu apporter vos lumières sur cet extraordinaire document dont nous sommes saisis.

Si je me souviens bien, monsieur Robertson, vous êtes d'une extrême logique. En 1981, vous pensiez que l'on ne devait pas rapatrier la Constitution sans l'accord du Québec. C'est, si je me souviens bien, ce que vous aviez dit en public.

M. Robertson: C'est juste.

M. Johnston: Je vous félicite de votre logique, chose rare en politique. Mais vous pouvez vous permettre d'être logique.

M. Robertson: C'est plus difficile en politique.

M. Johnston: Puisque vous nous avez donné un historique, vous rappelez-vous avoir préconisé à l'époque qu'on accepte les exigences du Québec, celles de M. Lévesque?

M. Robertson: Absolument pas.

M. Johnston: Pouvez-vous nous dire ce que M. Lévesque voulait? Je ne parle pas de 1980, mais de l'époque de la signature de la Loi constitutionnelle de 1982. Ne demandait-il pas à l'époque le plein dédommagement pour les pouvoirs qui seraient rendus à Ottawa par les provinces, avec le droit de désistement? Je pense que c'était-là la pierre d'achoppement.

M. Robertson: En effet, c'était certainement un des éléments. Le problème en 1980 et en 1981, monsieur Johnston, c'était qu'on ne savait jamais vraiment où M. Lévesque allait s'arrêter. Il voyait des inconvénients à toute une gamme de choses. Il souscrivait à une formule de modification comme celle que vous proposez. Toutefois, je ne pense pas qu'on ait pu jamais être certain d'une chose à laquelle M. Lévesque aurait répondu oui.

M. Johnston: Monsieur Robertson, je change de sujet. Vous semblez dire qu'il n'y aurait pas de modifications à la structure du pouvoir fédéral.

M. Robertson: Non, pas en vertu de cet accord.

M. Johnston: Vous parlez de cet accord-ci. Le sénateur Forsey, par exemple, et d'autres pensent qu'une société distincte et que l'interprétation constitutionnelle donnant au Québec le rôle d'à la fois préserver et promouvoir une société distincte pourraient avoir une incidence sur le partage des pouvoirs. Par exemple, je pourrais vous citer

[Text]

referred to, who before the committee of the National Assembly talking about that clause says:

«règle d'interprétation». C'est très important. Il y en a dans la Constitution canadienne. Il y a le pouvoir auxiliaire. . . C'est une règle d'interprétation qui a changé le fédéralisme canadien.

Now, Mr. Beaudoin when he was here yesterday moved off that somewhat because of the non-derogation clause which refers specifically to sections 91 and 92. But I think we have to recognize that it is interpretation of the powers, especially the ancillary powers and the residual powers, which have changed the nature of Canadian federations starting with Viscount Halliday back in 1911. Would you not agree with that?

Mr. Robertson: Certainly there is no question, Mr. Johnston, but that the interpretation by the judicial committee of the Privy Council and indeed the Supreme Court would agree, but mainly the judicial committee of the Privy Council did change the effect of those residual clauses—peace, order, and good government, things of a local and private nature in the province, and that sort of thing.

• 1530

Mr. Johnston: But would you be concerned, Mr. Robertson, if it emerged that one province did enjoy powers, even in international relations, not available to others?

Mr. Robertson: As far as I am concerned, Mr. Johnston, that is a hypothetical question. I happen to agree with the Professor Beaudoin version too, or at least Professor Beaudoin of yesterday. According to what I read and what he said there, in the light of paragraph (4), the clause that says there is no change in the distribution of powers as a result of the recognition of Quebec as a distinctive society, that is indeed the case, there will not be a change in that. He said, if my memory is right, that there may be an influence in a grey zone, a *zone grise*, I think he said.

Mr. Johnston: I could go on for some time, but I want to ask you a question that he did not address. The distribution of powers, we can set that aside for debate. International relations is not subject to the distribution of powers, it is subject to the executive power. If one looks at the accord, there has been discussion about why it is the Government of Quebec, as well as the legislature, that is to promote the distinctiveness of Quebec. And I would refer you to Mr. Décar's testimony, who will be here tomorrow, who before the National Assembly committee said:

Le rôle du gouvernement québécois comme tel, cela renforce sûrement la position du Québec, notamment en matière de relations internationales.

[Translation]

M. Beaudoin, à qui vous avez fait allusion, et qui, devant le Comité de l'Assemblée nationale, a dit ceci à propos de cet article:

“rule of interpretation”. This is a very important rule with a number of applications, including ancillary powers, in the Canadian Constitution. This rule of interpretation has changed Canadian federalism.

M. Beaudoin, qui a témoigné ici hier, a un peu modifié son point de vue à cause de l'article de non-dérégation qui vise précisément les articles 91 et 92. Je pense qu'il vous faut reconnaître qu'il s'agit-là de l'interprétation des pouvoirs, surtout les pouvoirs auxiliaires et résiduels, qui ont changé la nature des fédérations canadiennes depuis l'époque du vicomte Halliday en 1911. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Robertson: C'est indéniable, monsieur Johnston, mais l'interprétation donnée par le Comité des affaires judiciaires du Conseil privé à laquelle la Cour suprême a souscrit, mais qui n'en était pas moins l'interprétation du Comité des affaires judiciaires du Conseil privé, n'a pas changé le résultat des articles portant sur les pouvoirs résiduels—la paix, l'ordre, et le bon gouvernement, les domaines de nature locale et privée dans une province, ce genre de choses.

M. Johnston: Monsieur Robertson, ne trouveriez-vous pas inquiétant toutefois qu'une province dispose de certains pouvoirs, notamment en matière de relations internationales, que les autres n'auraient pas?

M. Robertson: Pour ma part, monsieur Johnston, je pense que la question est hypothétique. Il se trouve que je souscris à la version du professeur Beaudoin moi aussi, du moins celle qu'il vous a donnée hier. D'après ce que j'ai pu lire, d'après ce qu'il a dit, le paragraphe (4), contient une disposition qui ne prévoit pas de modifications du partage des pouvoirs du fait que le Québec soit reconnu comme une société distincte. C'est un fait, il n'y aura pas de modifications à cet égard. Si je me souviens bien, il se peut qu'il y ait une zone grise potentielle, où une influence pourrait s'exercer.

M. Johnston: Je pourrais poursuivre mais je préfère vous poser une question dont M. Beaudoin n'a pas traité. Nous pourrions revenir à la discussion du le partage des pouvoirs. Les relations internationales ne font pas partie du partage des pouvoirs, car elles relèvent du pouvoir exécutif. Quand on réfléchit on se demande pourquoi, d'après l'entente, c'est le gouvernement du Québec, et l'assemblée législative, qui ont la responsabilité de promouvoir le caractère distinct du Québec. Je vous demanderais de vous reporter au témoignage de M. Décar, qui comparaitra demain, et qui a dit devant le comité de l'Assemblée nationale:

The role of the Quebec government as such will definitely add strength to Quebec's position, including in international relations.

[Texte]

Now, if you have studied the accord, as you obviously have, do you not think that reference to the role of the Government of Quebec to promote is specifically there because of an expanded view of Quebec's role in international relations?

Mr. Robertson: I do not think it will have that effect or it necessarily has that effect at all.

I would really make two points, Mr. Johnston. A lot will depend on the attitude of future federal governments. If they are determined that Canada is to speak with a single voice and there is to be a single foreign policy for Canada, I think this can be firmly and clearly established, because I do not think there is anything that definitely supports the other view, the view of Mr. Décaré.

A second consideration is that most foreign countries are not at all anxious to promote provincial governments in Canada as spokesmen, or "spokesgovernments", on an independent basis. I would be very skeptical whether a future government of Quebec will find the kind of support abroad, if it seeks that kind of support. I am very dubious if it will try it. I would be most surprised if it did.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Mr. Robertson.

Mr. Kaplan: Mr. Robertson, I want to begin by thanking you for a dazzling performance, a typical Robertson performance, if I can put it that way. It is extremely helpful to the committee, and I hope a great many worried Canadians are listening to what it is you have had to say about the implications of the Langevin accord.

There is one point, though, that I am anxious to challenge you on. Although I agree with so much of what you have said, there is one point you made that I do disagree with, and that is your suggestion of is there a reasonable prospect of improving this arrangement. You asked yourself that question, and you answered the question by saying no.

Now, we are committed in our party to yes, to the belief that as good as this arrangement is, for all the reasons you have given. . . You conceded you have not touched the technical drafting questions, and I do not want to deal with those, but I do want to deal with issues that have been raised around this table already, although we have only been here for a couple of days, where I have seen the heads of Conservative members nodding in the sense to say there is a fairly strong feeling in the Parliament of Canada, if we can purport to speak for them, that certain priorities that have been raised by witnesses before us have a pretty broad consensus of support.

I could give a few, but I want to pick one that has hit the hardest with me. Although a lot of them make a lot of sense, I could see some of them that are considered priorities by some proponents not being considered

[Traduction]

Quand on regarde l'entente de plus près, comme vous l'avez manifestement fait, on ne peut s'empêcher de se demander si cette référence au rôle du gouvernement du Québec de promouvoir la société distincte ne s'y trouve pas précisément à cause d'une nouvelle façon de voir le rôle du Québec en matière de relations internationales.

M. Robertson: Je ne pense pas que ce sera là le résultat; en tout cas, ce ne le sera pas nécessairement.

Monsieur Johnston, je voudrais dire deux choses. Tout reposera en grande partie sur l'attitude des gouvernements fédéraux à l'avenir. S'ils tiennent absolument à ce que le Canada soit à l'unisson et ait une seule politique étrangère, je pense qu'ils y parviendront fermement et clairement, parce que je pense pas qu'il existe quoi que ce soit qui prouve le contraire, le point de vue de M. Décaré.

D'autre part, la plupart des pays étrangers ne tiennent absolument pas à encourager les gouvernements provinciaux à être des porte-parole, ou encore des «interlocuteurs gouvernementaux» indépendants. Je doute fort qu'un gouvernement québécois puisse à l'avenir trouver l'appui nécessaire à l'étranger, si tant est qu'il le cherche. Je doute fort qu'il essaie même de l'obtenir. Cela m'étonnerait beaucoup.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur Robertson.

M. Kaplan: Monsieur Robertson, je tiens à vous remercier d'un exposé brillant, typique de vous, si vous me permettez de m'exprimer ainsi. Votre exposé est d'une grande utilité pour le comité, et j'espère que beaucoup de Canadiens inquiets vous ont écouté quand vous expliquiez quelles étaient les conséquences de l'accord Langevin.

Il y a toutefois un point que je brûle de contester. Même si je souscris à à peu près tout ce que vous avez dit, il est un point dont je ne peux pas convenir avec vous, c'est-à-dire la possibilité d'améliorer cet accord. Vous vous êtes vous-même posé la question et vous y avez répondu par la négative.

Cela dit, notre parti a dit clairement que nous croyons que cet arrangement, avec toutes ses qualités, pour toutes les raisons que vous avez énumérées. . . Vous avez reconnu ne pas vous être attardé aux questions de rédaction technique, et je ne vais pas en parler moi non plus, mais je voudrais ici revenir aux enjeux qui ont déjà été discutés autour de cette table, même si nous ne sommes réunis que depuis deux jours, tant et si bien que j'ai vu les membres du parti conservateur hocher la tête de telle sorte que, si je peux me permettre une interprétation, cela signifierait qu'il y a au Parlement du Canada un sentiment très profond que certaines priorités soulevées par les témoins entendus ici jouiraient d'un appui assez général.

Je pourrais vous citer quelques exemples mais je choisirai celui qui m'a le plus frappé. Même si beaucoup de ces priorités sont tout à fait bien fondées, il en est de certaines que d'aucuns placent très haut dans l'échelle

[Text]

priorities by others. But one struck me as being pretty fundamental across the board, and that is that the Charter ought to prevail over the distinct society. Government witnesses have said that they mean it to do so. Lowell Murray was asked about that, and he said that he thought the equality of women, for example, would prevail over the distinct society, even though it is not enumerated in the notwithstanding provisions of section 16.

• 1535

I want to ask you why you are so categorical in saying that the arrangement cannot be improved, in the light of something that has been raised with us that has had as much going for it as the fundamental rights of human beings in this country, of Canadians, in relation to the possible interpretations.

You have talked about horror stories and worst-case scenarios. That is your characterization of them, but some people are alarmed by them. They look at the Bill 30 case, for example, which says that the Charter does not prevail over clauses that are right in the Constitution themselves, and here comes the distinct society into the Constitution.

Why are you pessimistic about this committee, for example, coming back and saying the Charter is fundamental, and the distinct society, as the government has conceded, but we will hopefully put in, in the way of an amendment, to make it clear that distinct society does not mean an unequal role for men and women in Canadian society?

Mr. Robertson: I take it that really your question is the broader one about whether there should be an amendment or could be an amendment that would say in effect that the provision for Quebec as a distinct society would not override anything in the Charter, that—

Mr. Kaplan: That the Charter comes first, in other words.

Mr. Robertson: Yes, the Charter comes first. I did not intend to suggest that the accord is so perfect that it could not possibly be improved. That is not what I was intending to say. What I was intending to say was I think the prospect of getting agreement on something significantly better is very, very slight or slim.

I suppose, in the case you are raising about the relationship between the Charter and the distinct society provision, my feeling would be that if this were raised, and if an amendment to that effect were proposed, then the Government of Quebec would be deeply worried about the significance of that, and I would think it most unlikely that agreement would be achieved with the Government of Quebec, or approval by the legislature of Quebec.

Mr. Kaplan: There are a lot of women in Quebec. I want to—

[Translation]

alors que, pour les autres, l'ordre est différent. Une qui a semblé rallier l'accord de tous est le fait que la Charte doit avoir préséance sur la société distincte. Les témoins du parti ministériel ont bien dit que c'était le cas pour eux. Lowell Murray, à qui on a posé des questions là-dessus, a dit que l'égalité des femmes aurait selon lui préséance sur la société distincte même si ce facteur ne se trouve pas sur la liste des nonobstants de l'article 16.

Je voudrais savoir pourquoi vous êtes aussi catégorique quand vous dites que l'accord ne peut pas être amélioré, quand on sait qu'on a signalé une chose aussi importante que les droits fondamentaux de la personne, des canadiens, comme pouvant donner lieu à diverses interprétations.

Vous avez parlé de chimères et de scénarios pessimistes. Ce sont des termes que vous avez utilisés mais certains s'en inquiètent vivement. On se rappelle le projet de loi 30, par exemple, qui prévoit que la Charte n'a pas préséance sur les articles qui se trouvent précisément dans la Constitution, et voilà que la Constitution contiendrait désormais un article sur la société distincte.

Pourquoi voyez-vous avec pessimisme la possibilité que le Comité déclare que la Charte est fondamentale, et accepte la société distincte, telle que concédée par le gouvernement, sans toutefois renoncer, c'est à espérer, et sous forme d'amendements, à éclaircir le libellé de telle sorte que la société distincte ne se traduise pas en un rôle inégal pour les hommes et les femmes dans la société canadienne?

M. Robertson: Si j'ai bien compris votre question, elle porte sur l'opportunité d'un amendement, qui préciserait qu'effectivement les dispositions concernant la société distincte québécoise n'aurait pas préséance sur les articles de la Charte. . .

M. Kaplan: En d'autres termes, que la Charte prime.

M. Robertson: Effectivement, la Charte prime. Je ne voulais pas laisser entendre que l'accord est à tel point parfait qu'on ne peut même pas l'améliorer. Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. J'ai voulu dire que la possibilité d'améliorer l'accord de façon tangible était très très mince.

Cela dit, pour l'exemple des rapports entre la Charte et les dispositions concernant la société distincte, si on le citait, et si on proposait un amendement dans ce sens, le gouvernement du Québec s'inquiéterait énormément quant aux répercussions, ce qui me porte à croire qu'il est fort peu probable qu'on puisse s'entendre là-dessus avec le gouvernement du Québec, voire obtenir l'approbation de l'Assemblée législative du Québec.

M. Kaplan: Il y a beaucoup de femmes au Québec. Je voudrais. . .

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Excuse me, Mr. Kaplan; we have gone over the time quite extensively.

Mr. Kaplan: Could I just make another point?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): If we have time for another round, you certainly can. Mr. Daubney.

Mr. Daubney: I would like to welcome the witness on behalf of the government members, and thank him for his very concise and compelling brief, which certainly answered a number of my questions. I will limit myself to two questions, so I can share our time with Mrs. Blais-Grenier and Mr. Cooper.

Mr. Robertson, you have had a long and abiding interest in Canada's north, I believe. For a while you were deputy minister of northern affairs, and I know you have written recently, in your retirement or semi-retirement, on northern issues. Does this document before us, in your view, derogate from the rights of Canadians living in the territories, or are we simply dealing, as Senator Murray suggested yesterday, with the simple fact that the territorial governments are that—they are not provinces and do not have the constitutional status of provinces? I would like you to comment on that issue.

Mr. Robertson: I suppose there are really two aspects that have worried people in the territories. One is the fact that with provincial nominations of appointments to the Senate there is no provision for senators from the northern territories, and presumably as long as this arrangement lasts there will not be any further appointments to the Senate from the northern territories.

• 1540

I think this is a valid point. It is not mainly for that reason, but it is among the reasons that lead me to think that the proposed arrangement for the Senate is satisfactory as a stop-gap, provided there is genuine Senate reform produced in the second round of constitutional negotiations, whenever those take place. So I hope this aspect of the limitation on the north is a temporary situation, not a permanent one.

The other problem I have seen referred to is that the provision for unanimous consent for the creation of new provinces will make it impossible, or virtually impossible, to establish provinces in the north. I myself do not consider that is important at all. I was commissioner of the Northwest Territories for 10 years. I think I understand quite well the situation in the north, the problems of the north and the difficulties with which they have to deal.

I also dealt for a number of years with federal-provincial relations and I have a pretty good understanding of the equalization process and federal-provincial financing. I am perfectly confident that a northern province, a province north of 60 degrees, could not finance on any arrangement that would be acceptable

[Traduction]

Le coprésident (M. Speyer): Excusez-moi, monsieur Kaplan. Votre temps de parole est écoulé depuis longtemps.

M. Kaplan: Puis-je faire une dernière remarque?

Le coprésident (M. Speyer): Si nous avons le temps de faire un deuxième tour, volontiers. Monsieur Daubney.

M. Daubney: Je tiens à souhaiter la bienvenue à notre témoin au nom des membres du parti ministériel et à le remercier d'un exposé percutant et concis, qui répond certainement à nombre de mes questions. Je ne poserai que deux questions, afin de pouvoir partager mon temps avec M^{me} Blais-Grenier et M. Cooper.

Monsieur Robertson, je crois savoir que vous vous intéressez depuis longtemps vivement au nord du Canada. Vous avez été sous-ministre des Affaires du nord et je sais que plus récemment, depuis que vous avez pris votre retraite, vous avez écrit sur des enjeux concernant le nord. À votre avis, est-ce que le document dont nous sommes saisis lèse les canadiens qui vivent dans les territoires, ou s'agit-il, comme le Sénateur Murray l'a dit hier, du simple fait que les gouvernements territoriaux... Il ne s'agit pas de provinces et les territoires n'ont pas le statut constitutionnel des provinces, n'est-ce pas? Je voudrais que vous nous donniez votre point de vue là-dessus.

M. Robertson: Il y a deux choses qui ont inquiété la population des territoires. D'une part, puisqu'on prévoit désormais des listes provinciales pour les nominations au Sénat, les territoires du Nord sont exclus car rien n'est prévu pour la nomination de sénateurs les représentants et on peut supposer que tant que cette situation durera, il n'y aura pas d'autres nominations de sénateurs provenant des territoires du Nord.

Je pense que l'argument se défend. Ce n'est pas essentiellement cet argument qui m'a amené à envisager la proposition faite pour le Sénat comme satisfaisante en tant que cran d'arrêt, d'ici à ce que se réalise la réforme du Sénat prévue pour la deuxième ronde des négociations constitutionnelles, le cas échéant. C'en est un toutefois. J'espère que cette limitation imposée aux territoires du Nord est temporaire et non permanente.

L'autre problème dont on a parlé est cette disposition concernant le consentement unanime pour la création de nouvelles provinces, ce qui rendrait impossible, ou presque, l'établissement de provinces dans le Nord. Pour ma part, j'estime que cela n'a pas grand importance. J'ai été commissaire des Territoires du Nord-Ouest pendant 10 ans. Je crois bien comprendre la situation dans le Nord, les problèmes et les difficultés qu'on y trouve.

Je me suis occupé pendant plusieurs années de relations fédérales-provinciales et j'ai une assez bonne compréhension du processus de péréquation et du financement fédéral-provincial. Je suis à peu près convaincu qu'une province septentrionale, au nord du 60^{ième} parallèle, ne pourrait pas financer les ententes qui

[Text]

or possible for federal-provincial relations, federal-provincial arrangements. They certainly could not finance on the present basis of federal-provincial financing. The grant the northern territories get in lieu of equalization provides a payment to the northern territories that is proportionately far in excess of what any province gets under equalization. And I do not think the circumstances that make the north so different are going to change.

So I do not myself think it is in the realm of reality to think it is important that the possibility of creating a northern province has been made more difficult. I have said this frankly in comments in the north, I have said it in a small book I wrote, and I have not had anybody demonstrate that those conclusions are wrong.

Mr. Daubney: Thank you. I think in fact it may be technically possible to appoint senators from the territories under section 24 of the Constitution Act of 1867. Be that as it may, my second question relates to comments of Senator Murray yesterday to the effect that previous governments you served in senior capacities in recent years have put forward proposals similar to those contained in the accord, in fact in some cases even going beyond them. You referred to the Victoria charter and the appointment of the Supreme Court of Canada justices. We had Bill C-60 in 1978, containing language similar to the distinct society language that we have before us today, the house of federation in Bill C-60, and others.

I want to ask you particularly about the spending power. You will of course recall that this was a matter examined thoroughly by governments in two previous exercises, in 1968 to 1971 and in 1978 and 1979. On both these occasions, would you agree that the government was willing to provide compensation to individuals in non-participating provinces with no requirement that the province launch a program compatible with or comparable to one with national objectives to justify such compensation? And would you therefore agree that the spending-power clause in the accord provides much greater assurance than those earlier proposals did that national standards will in fact be maintained?

Mr. Robertson: I think there is a qualification on that conclusion. As you pointed out, the proposals that were discussed in 1968 and 1971 and later were proposals that involved the payment of compensation to a province that decided to stay out. But that payment of compensation would have been to individuals in the province on the basis of the average benefit per capita to the citizens of Canada generally. The citizens of the non-participating province would have received financial compensation on that basis.

• 1545

Now, the reason the federal government of the day refused—and it was pressed—to provide compensation to

[Translation]

seraient acceptables ou possibles en régime fédéral-provincial. Le financement ne serait pas possible étant donné l'assiette telle qu'elle existe actuellement. Les subventions que les territoires du Nord obtiennent pour remplacer les paiements de péréquation constituent des versements qui sont, toutes proportions gardées, supérieurs à ce que les provinces obtiennent grâce à la péréquation. Je ne pense pas que les conditions qui font que le Nord est tellement différent du reste du pays vont changer.

Pour ma part je ne pense pas qu'il soit réaliste de penser qu'il est important de se dire que la possibilité de créer une nouvelle province dans le Nord soit devenue plus difficile. J'ai dit cela très franchement dans le Nord, et je l'ai écrit dans le petit livre que j'ai publié récemment. Personne n'a réfuté mes conclusions.

M. Daubney: Merci. Je pense qu'il pourrait être possible de nommer des sénateurs des territoires en vertu de l'article 24 de la Loi constitutionnelle de 1867. Quoi qu'il en soit, ma deuxième question porte sur les remarques du Sénateur Murray, qui a dit hier que les gouvernements précédents que vous avez servis dans des offices publics au cours des dernières années avaient fait des propositions semblables à celles contenues dans l'accord, des propositions qui dans certains cas allaient bien au-delà. Vous avez parlé de la Charte de Victoria et de la nomination des juges à la Cour Suprême du Canada. Il y a eu le projet de loi C-60 en 1978, dont le libellé était semblable à l'expression «société distincte» et où il était question d'une maison de la fédération, notamment.

Je voudrais vous parler essentiellement du pouvoir de dépenser. Vous vous souviendrez que c'est une question qui a été étudiée en profondeur par les gouvernements à deux reprises auparavant, en 1968 et en 1971, et en 1978 et 1979. Dans les deux cas, convenez-vous que ces propositions faites par le gouvernement prévoyaient un dédommagement aux citoyens des provinces qui n'adhéreraient pas à une entente sans toutefois exiger que ces provinces offrent un programme compatible ou comparable compte tenu des objectifs nationaux, pour justifier ce dédommagement? Par conséquent, conviendrez-vous que l'article sur le pouvoir de dépenser contenu dans l'accord prévoit plus de garanties que les propositions précédentes afin que des normes nationales puissent être préservées?

M. Robertson: Je pense qu'il me faut apporter une réserve à cette conclusion. Comme vous l'avez signalé, les propositions, dont on a discuté en 1968 et en 1971 et plus tard, prévoyaient des dédommagements aux provinces qui choisissaient de ne pas adhérer à une entente. Mais ces dédommagements allaient être versés aux citoyens de ces provinces une fois qu'on aurait calculé les avantages moyens pour les autres citoyens canadiens. Ce sont donc les citoyens dans les provinces qui n'auraient pas adhéré à une entente qui auraient reçu le dédommagement.

Or, si le gouvernement fédéral d'alors a refusé—malgré des pressions—à compenser un gouvernement provincial

[Texte]

the government of a province that did not participate was that it was worried that if the compensation was paid to a provincial government, a provincial government would almost always find it more attractive to get the money without condition than to get money with the conditions under the shared-cost program.

The federal government of the day considered that there was a profound difference between compensation paid to a province and compensation paid to the citizens of a province. It was because the compensation would have been to the citizens of the province that Mr. Trudeau's government was prepared to entertain a compensation arrangement. There was consideration—I can recall it quite clearly—given to the compensation payable to a provincial government. However, it was rejected simply because it was thought it would lead to too many cases of non-participation.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Madam Blais-Grenier.

Mme Blais-Grenier: Monsieur Robertson, je voudrais personnellement vous remercier d'être avec nous parce que je pense que le témoignage que vous donnez aujourd'hui est d'autant plus important que vous avez vécu les événements qui ont conduit à l'Accord du Lac Meech de façon tout à fait privilégiée. Vous les avez vécus comme participant, et non seulement comme observateur, et vous avez travaillé dans votre profession à améliorer ce qui fait aujourd'hui notre Constitution.

Je pense que vous nous avez dit, à un moment donné, en réponse à une question, que vous n'étiez pas tellement d'accord pour que la Constitution soit rapatriée au Canada sans l'accord du Québec. Donc, dans cet esprit, l'accord du Lac Meech vise d'abord et avant tout de façon essentielle à réparer une situation fautive où le Québec est absent, une situation fautive qui fait tort au Canada, je pense, et qui fait tort au Québec. Et cet accord du Lac Meech permet, à mon sens, que le Québec revienne dans le pacte confédératif dans l'honneur et en voyant ses demandes minimales respectées. Et vous avez bien souligné que plusieurs gouvernements au Québec avaient longtemps fait voir leur insatisfaction de la reconnaissance qu'on faisait à la spécificité du Québec dans les années passées, que ce soit les Libéraux, que ce soit un gouvernement séparatiste ou que ce soit le gouvernement Duplessis. Il y a eu une tradition historique dans ce sens-là.

Ma question est la suivante: Dans le sens où l'accord est avant tout orienté vers une réparation de ce qui n'avait pas été fait ou était non complété en 1982, est-ce que vous croyez qu'en accordant au Québec le concept de société distincte et en l'inscrivant dans la Constitution, on a trop donné au Québec et qu'on a lésé les autres provinces?

Mr. Robertson: Non, madame. Je ne suis pas de cet avis du tout. Je crois, comme je l'ai dit, que les propositions dans l'Accord sont justes et raisonnables et je ne vois pas là de problème pour le Canada dans l'avenir, ou pour les autres provinces ou pour le fédéral. Je suis tout à fait

[Traduction]

non participant, c'était parce que dans ces conditions, un gouvernement provincial préférerait presque toujours une compensation sans réserve à une contribution soumise aux modalités d'un programme cofinancé.

Le gouvernement fédéral d'alors voyait une différence considérable entre une compensation versée à une province et une compensation versée aux citoyens d'une province. Si le gouvernement de M. Trudeau était prêt à envisager un mode de compensation, c'était parce que cette compensation aurait été versée aux habitants de la province en question. Je me rappelle très bien que la possibilité de verser la compensation à un gouvernement provincial a été envisagée. Cependant, cette possibilité a été rayée simplement parce qu'on croyait qu'elle inciterait trop de provinces à se retirer.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Madame Blais-Grenier.

Mrs. Blais-Grenier: Mr. Robertson, I would like to thank you personally for appearing before us. I think that your testimony today is particularly important because of your very special experience of the events leading to the Meech Lake Accord. You experienced these events as a participant, not just as an observer, and in your profession you worked to improve what forms our Constitution today.

I think at one point, in answering a question, you said that you did not fully agree with the Constitution being patriated to Canada without Quebec's agreement. With this in mind, then, the first and foremost objective of the Meech Lake Accord is essentially to repair a flawed situation in which Quebec has been absent, a flawed situation that wrongs Canada in my opinion, and wrongs Quebec. I also think that the Meech Lake Accord makes it possible for Quebec to return honourably to Confederation and to see its minimum demands met. You also emphasized that for a long time a number of Quebec governments, Liberal, Separatist or, indeed, the Duplessis government, had indicated their dissatisfaction with the recognition given to Quebec's specific identity in the past. This feeling formed a historical tradition.

My question is this: Since the primary purpose of the Accord is compensation for what was left undone or incomplete in 1982, do you feel that by acknowledging the concept of Quebec's distinct society and enshrining this concept in the Constitution, we have given Quebec too much and short-changed the other provinces?

Mr. Robertson: No, Madam. I do not feel that way at all. As I said, I feel that the proposals contained in the Accord are fair and reasonable, and I do not see in them any future problems for Canada, for the other provinces, or for the federal government. I am in complete

[Text]

d'accord avec ces propositions-là concernant le caractère distinct du Québec.

Mme Blais-Grenier: Est-ce que, pour aller un peu plus loin, on peut croire d'une façon ou d'une autre—parce que j'ai l'impression que les gens qui sont les tenants de cette opinion sont de bonne foi, comme on essaie tous de l'être lorsqu'il s'agit de la Constitution. . . Vous avez dit, évidemment, que les provinces et le fédéral avaient de moins en moins d'argent et que de moins en moins vous voyez de grands programmes nationaux. C'est plus une caractéristique des années passées que ce qui semble nous confronter dans les années à venir. Mais est-ce que le fait de pouvoir se retirer d'un programme, on peut concevoir d'une façon ou d'une autre que cela puisse affaiblir d'une certaine manière un certain fédéralisme?

• 1550

M. Robertson: Non, je crois, madame, que cela va créer certainement des problèmes pour les gouvernements fédéraux de l'avenir parce qu'il sera plus difficile pour eux, parfois, d'établir des programmes, car il serait difficile d'avoir des programmes sans le consentement des provinces, sans les provinces absentes. Mais je crois que cela serait une question de jugement des gouvernements de cette époque-là. Et comme je l'ai dit, je crois moi-même que l'aspect important de ces clauses dans notre Constitution est une question pour le passé plutôt que pour l'avenir.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I am sorry; that is the end of the time. What I propose to do now with respect to the time remaining is to recognize Mr. Gauthier and then Mr. Cooper, each for four minutes. Then I am going to recognize two other members of the committee. Could I start please with you, Mr. Gauthier?

Mr. Gauthier: Mr. Robertson, I want to come back to Mr. Kaplan's question to you. I do not think you had a chance to answer it. In your view, does the Charter of Rights and Freedoms have primacy over the accord?

Mr. Robertson: I do not think I am in a position to answer the question. I think this is something on which only the judges of the Supreme Court could give an opinion that would be of any validity. I do not know to what extent there are likely to be any real conflicts. One can only judge this by events in the future. I would think that not only will it have to be for the Supreme Court to decide that kind of question but also I suspect it will be a matter of a judgment and a decision case by case as the questions arise.

Mr. Gauthier: Mr. Kaplan talked to you about the rights of women across Canada. The specific question to you was whether the rights of individuals—women, native people, language groups, linguistic rights—would be in any way, in your view as a constitutional expert, weakened or subject to the accord? Although the accord does not create any new rights, would the interpretative powers be used to reduce, eliminate or abrogate certain rights given by the Charter?

[Translation]

agreement with the proposals concerning Quebec's distinct society.

Mrs. Blais-Grenier: To pursue this a little farther—because I have the impression that people who think along those lines are conscientious, as we all try to be about the Constitution—is it possible that somehow. . . Of course, you said that the provinces and the federal government had less and less funds available and you predicted fewer and fewer major national programs. This is characteristic of the past rather than what the future seems to indicate. But is it somehow possible that opting out could weaken federalism?

Mr. Robertson: No, Mrs Blais-Grenier, I think this will certainly cause problems for the federal government in the future, because it will be more difficult for it to set up programs without the consent of all the provinces. However, I think this will be a judgement call for future federal governments. As I said, I personally think that the importance of including these clauses in our Constitution relates to the past rather than to the future.

Le coprésident (M. Speyer): Je m'excuse, le temps s'est écoulé. Je propose maintenant de donner la parole à M. Gauthier, et ensuite à M. Cooper, pour quatre minutes chacun. Je vais ensuite donner la parole à deux autres membres du Comité. Voulez-vous commencer, s'il vous plaît, monsieur Gauthier?

M. Gauthier: Je veux revenir sur la question que M. Kaplan vous a posée, monsieur Robertson. Je pense que vous n'avez pas pu y répondre. A votre avis, la Charte des droits et libertés a-t-elle la primauté sur l'accord?

M. Robertson: Je n'estime pas être en mesure de répondre à la question. C'est une question à laquelle seuls les juges de la Cour Suprême pourraient donner une opinion valable. Je ne sais pas dans quelle mesure on risque d'avoir des conflits réels. On ne pourra qu'en juger selon les événements à venir. A mon avis, non seulement ce sera à la Cour Suprême de se prononcer sur ce genre de questions, mais je pense que la décision sera prise selon les cas.

M. Gauthier: M. Kaplan vous a parlé des droits de la femme au Canada. La question précise était de savoir si les droits des particuliers—les femmes, les autochtones, les groupes linguistiques, les droits linguistiques—seraient affaiblis par l'accord. Quel est votre avis en tant qu'expert constitutionnel? Même si l'accord ne crée pas de droits nouveaux, les pouvoirs d'interprétation pourraient-ils être utilisés pour réduire, éliminer ou abroger certains droits accordés par la Charte?

[Texte]

Mr. Robertson: I find it very difficult myself to see how it is likely to happen or will happen. There is provision, as we know, in the accord that is specific with regard to aboriginal rights and multicultural rights. As far as the position of women is concerned, I myself cannot really understand it. I have tried to read some of the comments. It seems to me that the critics in this respect very much underestimate the strength of the opinions and of the women of Quebec and what they would resist if actions appeared to be undermining their rights. So I do not see how they are likely to affect it.

Mr. Gauthier: I want to remind you that in 1981 Mr. Trudeau forgot that point. Mr. Trudeau, in his original draft presented to the people of Canada, forgot the women of Canada. They came up with their pretty strong presentation and he changed it. So it was something that was important enough to change the *l'entente constitutionnelle de 1981-82*. I think we in this committee have to look at the point very carefully.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Mr. Cooper.

Mr. Cooper: I have two very quick questions. The first was relates to Senate reform and your comments on Senate reform. There have been several people in the west who have made themselves reputations and a lot of publicity by saying the Meech Lake accord has killed all possibility for Senate reform. The first question then is do I understand you to say that from your experience Senate reform is not at all dead but has the opportunity to proceed? Secondly, with the entrenching of the First Ministers' conference and the prominence and role that the First Ministers now play, does it mean a dramatic shift in power in this country?

• 1555

They are two unrelated questions. I am sorry for that, but the time is short, so I will put them fast.

Mr. Robertson: On your first question, Mr. Cooper, it seems to me the requirement of unanimity will make Senate reform more difficult. I think one has to recognize that. But I do not think it by any means makes it impossible. I very much hope the intent and commitment expressed to achieve serious Senate reform will be carried out in spite of this greater difficulty.

On the question of the constitutionalizing of First Ministers' meetings, it does not necessarily, I think, involve any change in the locus of power. I think it is unfortunate there is an ad infinitum commitment to annual meetings on the Constitution. If I had my druthers and perfection, I would limit that to about 10 years—enough time to get the changes—and then stop the business. I do not think it does necessarily involve a change in the locus of power.

[Traduction]

M. Robertson: Personnellement j'ai beaucoup de mal à voir comment cela risque de se produire. Comme nous le savons, il y a une disposition précise dans l'accord concernant les droits des autochtones et le patrimoine multiculturel. Je ne comprends pas vraiment la position des femmes. J'ai essayé de lire certaines de leurs observations. Il me semble que celles qui critiquent cet aspect de l'accord sous-évaluent la force des opinions des Québécoises, et de leur résistance à toute tentative de miner leurs droits. Donc je ne vois pas comment les dispositions actuelles de la Charte pourraient miner les droits des femmes.

M. Gauthier: Je tiens à vous rappeler que M. Trudeau avait oublié les droits des femmes en 1981. Dans sa première ébauche présentée à la population canadienne, M. Trudeau avait oublié les femmes du Canada. Elles ont préparé un exposé très fort, et il a fini par changer le texte du projet. C'est une question qui était donc suffisamment importante pour changer l'entente constitutionnelle de 1981-1982. Je crois que les membres du Comité se doivent de rappeler ce point.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Monsieur Cooper.

M. Cooper: J'ai deux petites questions. La première concerne vos remarques sur la réforme du Sénat. Certaines personnes de l'Ouest se sont fait des réputations et ont eu beaucoup de publicité parce qu'elles ont dit que l'Accord du Lac Meech a mis fin à toute possibilité d'une réforme du Sénat. Avez-vous bien dit que d'après votre expérience, la réforme du Sénat n'est pas du tout lettre morte, et qu'elle pourra se faire? Deuxièmement, étant donné qu'une conférence des premiers ministres sera prévue dans la Constitution, et compte tenu du rôle important joué maintenant par les premiers ministres, y aura-t-il un bouleversement du rapport des forces au Canada?

Je m'excuse du fait que les deux questions n'ont rien à voir l'une avec l'autre. Si je les pose rapidement, c'est parce que nous n'avons pas beaucoup de temps.

M. Robertson: Pour répondre à votre première question, monsieur Cooper, il me semble que la disposition concernant l'unanimité rendra plus difficile la réforme du Sénat. Je crois qu'il faut l'admettre. Cependant, à mon avis, cette disposition n'exclut pas du tout la possibilité d'une réforme du Sénat. J'espère beaucoup qu'on donnera suite à l'engagement verbal concernant la réforme du Sénat, malgré cette difficulté.

A mon avis, le fait que des réunions entre les premiers ministres sont prévues dans la Constitution ne changera pas forcément le lieu du pouvoir. Je trouve dommage qu'on s'engage *ad infinitum* à avoir des réunions annuelles sur la Constitution. Je préférerais que cette disposition porte sur une période d'environ 10 ans pour approuver les amendements nécessaires et ensuite mettre fin au processus. Je n'estime pas que cette disposition change forcément le lieu du pouvoir.

[Text]

Senator Perrault: Mr. Chairman, it is very valuable to have Mr. Robertson's testimony today. I also wanted to ask a question about Senate reform. He has sounded a note of hope that we have not found in many others who have appeared before us, and I welcome that.

What kind of Senate, Mr. Robertson, would you like to see? Do you think it should be an appointed body or an elected body? Should it be granted additional powers, in your view?

Mr. Robertson: On your first question, senator, I do not think any reform is worthwhile unless it produces an elected Senate.

Some hon. members: Hear, hear.

Mr. Robertson: I think it should be a Senate that is elected on the basis of proportional representation. There are different systems that could be contrived. I think it should be a Senate in which the representation of the west is very much greater than it is at the present time. I know the advocacy in the west is for a triple-E Senate.

Senator Perrault: Is that feasible, in your view?

Mr. Robertson: There is a problem with Quebec. I do not think 10% representation—that is what Quebec would have if you had a triple-E Senate—is realistic or reasonable for Quebec unless there is some other provision. The other provision I have contemplated is a provision for a double majority in matters affecting language and culture. If one could protect and provide real protection for Quebec and the 80% of francophones in Quebec through a double-majority provision, I would think it might be possible to have something like a triple-E Senate.

Senator Perrault: An interesting idea. But you believe we can overcome this problem of requiring unanimous consent on the part of all provinces for change. You think that is—

Mr. Robertson: The risk is that you can have some province try to exploit it for bargaining purposes. I would have preferred to have seen that part left out and not made unanimous. But I think it is not impossible.

M. Hamelin: Monsieur Robertson, je suis impressionné par votre réalisme politique.

Justement, ce matin on a eu un groupe qui représente les francophones hors Québec, et dans l'Accord ces gens trouvent que l'on s'en tient à la protection des acquis en matière linguistique. J'ai posé la question à ce sujet au sénateur Murray; les représentants de la Fédération des francophones hors Québec auraient voulu qu'on donne aussi aux autres provinces, dans l'accord constitutionnel, le rôle de promouvoir. Est-ce que cela aurait été manquer de réalisme politique que de mettre cette clause, à savoir *to promote, instead of just protecting*?

[Translation]

Le sénateur Perrault: Il est très utile d'entendre M. Robertson, monsieur le président. J'ai également une question à lui poser concernant la réforme du Sénat. Il a fait preuve d'un optimisme qu'on n'a pas vu chez les autres témoins que nous avons reçus, et j'en suis heureux.

Quel genre de Sénat préconisez-vous, monsieur Robertson? Les sénateurs devraient-ils être nommés ou élus? Le Sénat devrait-il avoir des pouvoirs supplémentaires?

M. Robertson: Pour répondre à votre première question, sénateur, à mon avis, aucune réforme ne sera valable si elle ne nous mène pas à un Sénat élu.

Des voix: Bravo!

M. Robertson: Je crois que les sénateurs devraient être élus d'après la représentation proportionnelle. Différents mécanismes pourraient être envisagés. J'estime que l'Ouest devrait avoir une représentation beaucoup plus grande qu'à l'heure actuelle. Je sais que dans l'Ouest certains préconisent un Sénat avec trois E: élu, égal et efficace.

Le sénateur Perrault: Est-ce possible, à votre avis?

M. Robertson: Il y aurait un problème du côté du Québec. À mon avis, une représentation de 10 p. 100 pour le Québec—c'est ce qu'il aura en vertu de la formule proposée—n'est ni réaliste ni raisonnable. Il faut qu'il y ait une autre disposition. Celle que j'ai envisagée prévoit une majorité double dans le cas des questions concernant la langue et la culture. Si on pouvait prévoir une protection réelle pour le Québec et pour les 80 p. 100 des francophones au Québec grâce à une disposition concernant une majorité double, je crois qu'on pourrait avoir un Sénat qui ressemblerait au Sénat avec trois E.

Le sénateur Perrault: C'est une idée intéressante. Vous estimez que nous pourrions surmonter le problème du consentement unanime de la part de toutes les provinces avant de pouvoir effectuer des changements. Vous pensez qu'il s'agit là . . .

M. Robertson: Le danger est qu'une province essaie d'utiliser son droit de veto pour des fins de négociation. J'aurais préféré qu'on n'exige pas l'unanimité. Mais, à mon avis, la réforme du Sénat n'est pas impossible quand même.

Mr. Hamelin: I am impressed by your political realism, Mr. Robertson.

This morning we heard from a group representing francophones outside Quebec, who think that the Accord merely protects what has already been achieved in the area of language rights. I asked Senator Murray a question on this subject. The representatives from the *Fédération des francophones hors Québec* would have preferred that the other provinces also be given the responsibility of promoting language rights under the constitutional Accord. Do you think it would have been politically unrealistic to have the clause read "to promote" rather than just "to protect"?

[Texte]

M. Robertson: Je crois que cela c'est la question essentielle.

M. Hamelin: Vous allez y répondre!

M. Robertson: J'ai l'impression, monsieur, que quelques provinces parmi les autres ne veulent pas avoir cette promotion comme rôle de la province pour l'avenir. Et c'est une question de réalisme, je crois. Pour moi, il est bien improbable qu'on puisse pousser cette proposition et la faire accepter par les autres provinces, parce que si je comprends bien, on a tenté de faire cela et ils ont refusé. Je ne sais pas, mais je crois que cela est un fait. Je le regrette.

M. Hamelin: Merci.

• 1600

Mr. Kaplan: Mr. Robertson, I am glad to have one more opportunity. I just wanted to preface it by making the observation that you would probably be the first to admit that you are a better analyst than a predictor, because I read an article of yours recently in which you predicted not only that it was unlikely but virtually impossible that there might be the round of constitutional reform that is before us today.

I want to give you another chance. One of the arguments that is being put to us by Lowell Murray is that we should forget about amending this package and think about the next step, what my colleague André Ouellet is calling round three, considering this to be round two based on the Trudeau round of 1980-81. What do you think about round three as a likelihood? Can you see, if the Meech Lake accord is constitutionalized, that there will be a flow of constitutional amendment following that in these other areas, the Indian self-government issue, the other things, or would you predict, as you did last time, a dry period after something like this?

Mr. Robertson: Well I would say in defence of my earlier prediction, the details of which I forget, Mr. Kaplan, that there was a dry period of five years from 1982 to the present time. I was not predicting a Sahara climate forever as far as the Constitution was concerned.

On the round three or round two, there is the constitutional commitment, or there will be, to constitutional meetings.

Mr. Kaplan: The constitutional conference of the present government on Indian self-government was completely blown and wasted. That is my opinion.

Mr. Robertson: Well there were four conferences without success—

[Traduction]

Mr. Robertson: I think that is a fundamental question.

Mr. Hamelin: And you are going to answer it?

Mr. Robertson: I have the impression that some of the provinces do not want to be in charge of promoting language rights in the future. I do believe it is a question of political realism. I think it is very unlikely that the other provinces could be pushed to accept this proposal. If I understand correctly, this has already been tried, and they refused. I am not sure, but I believe that is correct, unfortunately.

Mr. Hamelin: Thank you.

M. Kaplan: Monsieur Robertson, je suis heureux qu'on m'ait permis de vous poser une question supplémentaire. Mais auparavant, je suis sûr que vous conviendrez avec moi que vous êtes meilleur analyste que prophète, car j'ai récemment lu un de vos articles passés dans lequel vous prédisiez qu'il serait virtuellement impossible de tenir une ronde de discussions sur la réforme constitutionnelle comme celle nous avons aujourd'hui.

Je veux vous donner une deuxième chance. Le sénateur Murray a prétendu, notamment, que nous ne devrions pas chercher à modifier l'Accord constitutionnel dont nous sommes saisis mais que nous devrions plutôt songer à l'étape suivante, c'est-à-dire à ce que mon collègue André Ouellet appelle la troisième ronde, si l'on considère que les discussions actuelles constituent la deuxième ronde et que les négociations de M. Trudeau de 1980-1981 en constituaient la première. Que vous semblerait cette troisième ronde? Supposons que l'accord du Lac Meech devienne officiellement une constitution: estimez-vous probable qu'il y ait toute une série de modifications constitutionnelles qui en découlent, en matière d'autonomie gouvernementale pour les Indiens, notamment, ou au contraire prévoyez-vous une période de disette, comme vous l'avez prédit la dernière fois?

M. Robertson: Je voudrais essayer de défendre la prédiction que vous avez décriée et dont j'oublie les détails, monsieur Kaplan: j'estime, quant à moi, qu'il y a eu une période de disette de cinq ans, entre 1982 et aujourd'hui. Néanmoins, je ne prédisais pas une période de dénuement le plus total jusqu'à la fin de nos jours, en tout cas en ce qui concerne la Constitution.

La deuxième ou la troisième ronde de négociations prévoit que le gouvernement s'engage à tenir régulièrement des réunions sur la question constitutionnelle.

M. Kaplan: Mais vous vous rappellerez que la conférence constitutionnelle du gouvernement actuel portant sur l'autonomie gouvernementale des Indiens a été un fiasco total, à mon sens en tout cas.

M. Robertson: Oui, mais il y a eu aussi quatre conférences précédentes qui n'ont mené à rien. . .

[Text]

Mr. Gauthier: That is a polite way of saying the same thing.

Mr. Robertson: I followed them fairly closely. I do not think anybody is really to be reproached for the lack of success. I think on the question of aboriginal government an attempt was being made to achieve something very, very difficult, very new in a very short period. I think we see in the Constitutional Accord of 1987 the result of 19 years of discussion and consideration. I think we would not have had this accord if it had been tried in 1971 or 1978 or even 1982. I think it took a long time to condition the thinking and it also took what Senator Murray referred to as a "window of opportunity" to achieve it.

I think it was a mistake to think that anything as difficult as aboriginal self-government could be worked out in four years or something of that sort. Looking ahead to further constitutional change, I do not see any reason why one cannot work at it and hope for success. Senate reform has certainly been considered for long enough that it ought to be something that can be tackled.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Mr. Robertson. On behalf of all members of the committee I wish to thank you for giving us the benefit of your considerable wisdom. We sincerely appreciate it. Thank you very much.

Mr. Robertson: Thank you, Mr. Chairman.

• 1605

The Joint Chairman (Mr. Speyer): We now have the pleasure of hearing from the National Union of Provincial Government Employees, which is Canada's second-largest union, with, I am given to understand, 270,000 members across the country.

Mr. Brown, I understand that you are the union's national secretary. I have not had the pleasure of meeting you before. I welcome you to this committee and look forward to your submission. I wonder if for about 12 minutes you can give us a précis of your brief and then submit yourself to examination by members of the committee.

Mr. Larry Brown (National Secretary-Treasurer, National Union of Provincial Government Employees): I would be pleased to, Mr. Chairman. We have a submission that I brought with me this afternoon that is an elaboration on the position paper, to which I believe the committee has already had access. I apologize to the committee for the fact that this is in one language only. We were operating under some time constraints so were not able to have it translated.

As you pointed out, Mr. Chairman, we represent over 270,000 Canadians. Three-quarters of our members work directly for provincial governments and their agencies, and the rest are in a wide range of occupations including the private sector. We do not come before this committee particularly representing a trade union perspective per se,

[Translation]

M. Gauthier: C'est une façon polie de dire la même chose.

M. Robertson: Je les ai suivies de très près. Il ne faut blâmer personne pour ces échecs. En matière d'autonomie gouvernementale pour les aborigènes, la conférence représentait une tentative de la part du gouvernement en vue de réussir en très peu de temps quelque chose d'extrêmement difficile. L'Accord constitutionnel de 1987 traduit 19 ans de discussions et de négociations. Je ne pense pas que cet accord eût été possible en 1971, en 1978, ou même en 1982. Il a fallu de nombreuses années pour changer la façon de penser, et c'est justement, comme le disait le sénateur Murray, «une occasion à ne pas manquer».

On a eu tort de penser qu'il serait possible de s'entendre en quatre ans à peine sur quelque chose d'aussi difficile que l'autonomie gouvernementale des aborigènes. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas envisager de modifier éventuellement la Constitution sur quelque autre question. Il me semble qu'on parle depuis suffisamment longtemps de réforme du Sénat pour qu'il soit possible de régler cette question.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur Robertson. Au nom de tous les membres du comité, je vous remercie de nous avoir fait part de votre grande sagesse. Cela nous sera sans aucun doute utile.

M. Robertson: Merci, monsieur le président.

Le coprésident (M. Speyer): Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir le représentant du Syndicat national de la Fonction publique provinciale, second syndicat en importance au Canada puisqu'il compte 270,000 membres au pays.

M. Brown, que j'ai le plaisir de rencontrer pour la première fois, est le secrétaire national du syndicat. Je vous souhaite la bienvenue; nous écouterons votre exposé avec grand intérêt. Nous vous accorderons environ 12 minutes pour vous permettre de nous résumer votre position, après quoi les membres du Comité vous interrogeront.

M. Larry Brown (secrétaire trésorier national, Syndicat national de la Fonction publique provinciale): Avec plaisir, monsieur le président. J'ai apporté cet après-midi un mémoire plus détaillé que l'énoncé de position que vous avez déjà reçu. Malheureusement, il n'est que dans une langue, car nous n'avons pas pu le faire traduire. Veuillez nous en excuser.

Vous avez raison, monsieur le président: nous représentons plus de 270,000 Canadiens dont trois quarts travaillent directement aux gouvernements provinciaux ou dans les organismes gouvernementaux provinciaux, et dont les autres occupent toute une gamme d'emplois dans le secteur privé. Nous ne défendons la position d'aucun

[Texte]

although we are a trade union and proud of it; we are here as citizens of Canada entitled and, we think, duty-bound to participate in what we see as a very important debate. However, because we do represent public sector unions, in particular provincial government unions, we have some unique perspectives to bring to this debate.

In the first place, we deal across the bargaining table, and as the implementers of the policies that are set by provincial governments in Canada, those provincial governments that have gained so much from the Constitutional Accord. Our experiences in those areas give us real cause for concern about the narrowness of vision, the lack of social responsibility, and in fact the antipathy to workers and their organizations that is exhibited by many of the provincial governments in Canada right now.

Canada has already been embarrassed on the international stage by the unduly restrictive labour legislation that is in place in some provinces, legislation that has been deemed to be well below accepted international standards by the ILO. We do not see a Canada that is more subject to that kind of provincialism, that demonstrates the worst tendencies in our political mosaic, to be the kind of Canada we look forward to.

The second perspective we bring to this debate is as people who by and large negotiate professionally for a living. We do not believe in the process of negotiation by exhaustion; we have seen it too often being used to renew collective agreements that may last for as long as two years, and we do not believe it is a very effective method to do that. Even then, those collective agreements that are renewed are going to be subject to ratification by the membership involved, which is unfortunately not the case with the accord. We do not see that negotiation by exhaustion is a good principle to follow in any set of negotiations. We think it is abysmally bad to follow in such a fundamental area for Canada as a constitutional accord.

We are opposed to the Constitutional Accord. We have serious concerns about the process used to reach the accord; we have serious problems with the process of ratification being followed; we have grave reservations about the demonstrated uncertainty as to what the accord in fact means; and we are opposed to the substantial transfer of necessary federal powers to the provinces, a process that could well result in a Canada made up of 10 very different quasi-nations.

We recognize that Quebec has special requirements that need to be addressed in a constitution, but the accord does not confront that question and instead delegates major concessions to all of the provinces.

The process we find to be one that is unacceptable to us in terms of a fundamental matter like the Constitution of Canada. Our Prime Minister is on record as opposing secret negotiations over such a fundamental matter, and we agree with his statements on that, if not his practice. Both the original Meech Lake agreement and the accord

[Traduction]

corps de métier en particulier; nous sommes fiers d'être un syndicat et nous sommes ici à titre de citoyens canadiens dont le devoir est de participer à cet important débat. Cependant, comme nous représentons des syndicats du secteur public, et en particulier de la Fonction publique provinciale, notre point de vue est assez particulier, et nous aimerions le partager avec vous.

Tout d'abord, c'est nous qui nous asseyons à la table de négociations, et c'est nous qui mettons en pratique les politiques émises par les gouvernements provinciaux canadiens, c'est-à-dire ceux qui ont tellement à gagner de l'accord constitutionnel. Notre expérience nous porte justement à nous inquiéter de l'étroitesse d'esprit qui semble s'en dégager, de l'absence de responsabilités sociales, et de l'antipathie à l'égard des travailleurs et de leurs syndicats qu'ont démontrée plusieurs gouvernements provinciaux canadiens.

Le Canada est déjà dans l'embarras sur la scène internationale, à cause de certaines lois syndicales trop restrictives adoptées par certaines provinces qui ne respectent même pas les normes internationales établies par le BIT. Ce n'est pas là le genre de pays que nous aimerions voir se bâtir, un Canada qui serait soumis à une espèce de provincialisme qui ferait ressortir les pires tendances de notre mosaïque politique.

Nous aimerions également vous apporter le point de vue de ceux qui ont pour profession de négociateur. Nous ne croyons pas à la négociation par épuisement, tactique à laquelle on a malheureusement trop souvent recours pour renouveler les conventions collectives qui durent à peine deux ans; ce n'est pas une méthode efficace. Mais malgré tout, ces conventions collectives, si mal négociées, doivent être néanmoins ratifiées par les membres avant d'être renouvelées, ce qui n'est malheureusement pas le cas pour l'accord du Lac Meech. La négociation par épuisement ne vaut dans aucun cas, et surtout pas lorsqu'il s'agit d'une question aussi fondamentale pour le Canada qu'un accord constitutionnel.

Nous sommes contre l'accord constitutionnel. Nous nous interrogeons sérieusement sur la façon dont on l'a négocié et sur la façon dont il sera ultérieurement ratifié; nous nous inquiétons grandement de l'incertitude qui entoure la signification réelle de l'accord; et nous nous opposons à la passation des pouvoirs fédéraux aux provinces, passation qui pourrait fort bien aboutir en un Canada composé de dix quasi-nations très différentes les unes des autres.

Nous reconnaissons que le Québec a des besoins particuliers auxquels doit répondre la Constitution; mais l'accord ne répond pas à ces besoins et concède plutôt aux provinces des pouvoirs importants.

La Constitution du Canada étant une question fondamentale pour tous les Canadiens, cette façon de faire est tout à fait inadmissible. Le premier ministre a dit publiquement qu'il était contre les négociations secrètes dans des questions aussi importantes que celles-là, et nous sommes d'accord avec cette affirmation, même si nous

[Text]

were negotiated in secret. They were negotiated behind closed doors. That is unacceptable to us, as we would have expected it to be to the Prime Minister.

• 1610

We also object, Mr. Chairman and members of the committee, to the unprecedented rush to translate the original agreement into a legal document. Public input or debate was effectively precluded by the short space of time involved; so were sober second thought, reasonable consideration, and responsible reflection. No one, in our opinion, has produced one single satisfactory or convincing reason for the rush we now seem to be in. The Constitution of Canada, to the best of my recollection, has been in place in one way or another since 1867, and suddenly in the space of three months we have to be in a mad rush to make amendments to it. That does not seem very logical to us.

We would note that it is only after the First Ministers have met twice and invested their political and personal credibility in the accord that anyone else has anything to say about it. We are now asked to believe that the First Ministers, having met twice and vested their credibility in the accord, are now going to accept amendments to it. I think the statements of your opening witness yesterday on that question, Senator Murray, make it very clear that the process is one that is designed to entrap people into an after-the-fact reflection on a matter of some substance to them, one that is virtually not open to any substantial debate or amendment.

Trade unions are required, usually by law, to submit whatever agreements they reach to their membership for ratification. We would wonder about the ratification process that is being used in the Constitutional Accord. That process on paper seems to us nothing more than a series of rubber stamps. We have the political leaders of the provinces and the federal government having committed themselves publicly twice to the accord, taking the accord back to their legislatures, where they all but one have majorities, and asking them to then vote on it. We wonder if it is reasonable to suggest that any group of MLAs or MPPs or MPs is going to vote against their leader and give such a public slap in the face, whatever their personal misgivings on the accord. The ratification process is basically a rubber stamp.

I would suggest to this committee that if any trade union ever tried to operate on that basis and tried to deny their members a vote on a contract, instead took it back to a bargaining committee already precommitted to the end result, we would see not only public outcry, we would probably see legislation changed to make sure we could not do that again. We wonder why there would be different standards for us and for such a fundamental matter as the Constitution.

[Translation]

sommes contre sa façon de faire. L'accord original du lac Meech et l'autre accord ont été négociés en secret. Ces négociations étaient de nature confidentielle, ce qui est inadmissible; nous aurions cru que le Premier ministre serait du même avis.

Monsieur le président, membres du comité, nous nous opposons également à la rapidité sans égal avec laquelle on a traduit l'entente originale en projet de loi. En procédant ainsi, on a empêché toute participation ou discussion du public; de même que toute réévaluation tempérée de cet accord. A notre avis, personne n'a pu expliquer de façon convaincante ou satisfaisante la raison pour laquelle il faut agir aujourd'hui si rapidement. La Constitution du Canada, autant que je me souviens, existe sous une forme ou une autre depuis 1867. Soudainement, en trois mois, il faut la modifier! A notre avis, ce n'est pas tellement logique.

Fait à souligner: ce n'est qu'après que les premiers ministres se sont rencontrés à deux reprises et qu'ils ont eu appuyé personnellement et politiquement cet accord que le reste du pays a été invité à présenter ses commentaires. Autrement dit, on nous demande maintenant de croire que les Premiers ministres, après s'être rencontrés à deux reprises et avoir appuyé cet accord, accepteraient volontiers de le modifier! D'après ce qu'a dit le sénateur Murray, il est évident que même si les Canadiens sont invités à donner leur opinion, la décision a déjà été prise, et il sera pratiquement impossible de vraiment discuter de la question ou d'y apporter des modifications.

Aux termes de la loi, les syndicats sont habituellement tenus de faire ratifier par leurs membres toute entente convenue avec l'employeur. Nous nous posons de sérieuses questions sur le processus de ratification de l'accord constitutionnel. Le mécanisme proposé ne permet, à notre avis, que d'approuver sans discussion le document. Après tout, les chefs politiques des provinces et du gouvernement fédéral ont appuyé publiquement l'accord à deux reprises; ils ont convenus de le faire mettre aux voix par leurs assemblées législatives respectives où tous, à l'exception d'un premier ministre, représentent la majorité. Est-il raisonnable de s'attendre à ce qu'un groupe de députés donne une gifle publique à leur chef et rejette un accord qu'il a déjà approuvé, peu importe leur opinion personnelle à cet égard? Ainsi, le processus de ratification n'est qu'une façade.

Si un syndicat avait essayé de faire la même chose et n'avait pas permis à ses membres de se prononcer sur un contrat qu'il décidait plutôt de renvoyer au comité des négociations favorable au document, non seulement y aurait-il toute une tollé de protestations, mais l'on modifierait probablement la loi afin de s'assurer que ce genre de chose ne se reproduirait pas. Pourquoi nous, syndiqués, devons-nous respecter des normes du genre alors qu'on ne semble pas en tenir compte pour une chose aussi importante que la Constitution?

[Texte]

Finally, in terms of process, Mr. Chairman, we wonder about these public hearings themselves. We wonder about the possibility of debate. We heard yesterday what to us was an incredibly arrogant position taken by the spokespeople for the federal government that the accord was darn near perfect and the only thing that could possibly change it was—and I am not even sure what the word means—“egregious” errors in drafting. Those of us who do not speak that kind of language are led to believe that only if you find something that is patently stupid in it do you have any chance of having it amended.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): They do not use that language, by the way, on the bar stools of Cambridge either.

Mr. Brown: It does not strike us that this should lead us to an optimism about the ease of amending the accord.

The other thing, Mr. Chairman, is that there are hearings, and that we appreciate, but the hearings are in August, when 98.6% of the Canadian public is either on holiday or wishes they were. I am not sure that is the best time for hearings on such a fundamental matter as the Constitution of Canada.

Mr. Gauthier: We are the 2% factor here.

Mr. Brown: I did leave the option of you wishing you were.

The other thing, Mr. Chairman, is the hearings affect everyone in Canada, yet these hearings are in Ottawa. Not everyone in Canada is. I think the space of time involved, the fact that it is in August, and the fact that it is only located in Ottawa all are matters of serious concern.

A second area we have major concern about, Mr. Chairman, is that the accord is fundamentally uncertain in its specifics. We have read volumes from learned experts about what the accord means, and those volumes tend to be at odds with each other. The experts do not agree on what the accord means. The people who drafted it, the First Ministers, who of anybody in Canada should know what they meant, themselves do not agree on many specific and important items as to what in fact the accord means. We would point to debates about the immigration policy and debates about the federal spending power, both by learned experts and by the people who drafted the accord. What we are in danger of seeing, Mr. Chairman, is a Constitution drafted by the judiciary, and that is not an acceptable method of drafting a Constitution, in our opinion.

With respect to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, we have seen what happens when the courts, after the fact, alter the wording has been cast in stone, then have to interpret what those words mean. And very often we have seen the courts rule, with respect to the

[Traduction]

Enfin, monsieur le président, nous nous interrogeons sérieusement sur la méthode suivie, celle des audiences publiques. Une discussion est-elle vraiment possible? Hier, nous avons entendu les représentants du gouvernement fédéral prétendre avec arrogance que l'accord était pratiquement parfait et que les seules corrections admises, ce serait celles qui retoucheraient de graves erreurs de rédaction et je ne sais pas vraiment ce qu'on entend par là. Ceux d'entre nous qui ne tiennent pas ce langage sont portés à croire que ce ne sont que les erreurs absolument stupides dans cet accord qu'on pourra modifier.

Le coprésident (M. Speyer): A Cambridge, on parle aussi plus simplement.

M. Brown: C'est pourquoi nous ne croyons pas qu'il sera très facile de modifier cet accord.

Puis, monsieur le président, il y a le problème que présentent ces audiences; nous sommes heureux qu'on les ait convoquées, mais n'oubliez pas qu'elles se déroulent au mois d'août, une période à laquelle 98,6 p. 100 des Canadiens sont en vacances ou tout au moins voudraient l'être. Je ne crois pas qu'il soit opportun de convoquer des audiences sur une question aussi importante que la Constitution canadienne.

M. Gauthier: Nous représentons les 2 p. 100 qui ne sont pas en congé.

M. Brown: Oui, vous faites peut-être partie de ceux qui voudraient bien l'être.

De plus, monsieur le président, ces audiences touchent tous les Canadiens mais elles ne sont tenues qu'à Ottawa. Les Canadiens ne vivent pas tous ici. Pourquoi avoir réservé si peu de temps à ces audiences, les faire se dérouler au mois d'août et ne les tenir qu'à Ottawa?

En outre, monsieur le président, bien de choses demeurent vagues dans cet accord. Les experts érudits ont écrit de nombreux volumes expliquant cet accord, mais ces volumes se contredisent souvent quant à la signification de cet accord. J'imagine qu'à tout le moins, les premiers ministres, qui l'ont rédigé devaient savoir ce qu'ils voulaient dire; or, ils ne s'entendent même pas eux-mêmes sur des aspects très importants et très précis de sa portée et de sa signification. Il suffit de mentionner les discussions qu'ont eues les experts, d'une part, et les rédacteurs de l'accord, d'autre part, sur la politique d'immigration et le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral! Monsieur le président, nous craignons que le Canada n'ait une Constitution rédigée par le secteur judiciaire, ce qui serait tout à fait inadmissible.

En ce qui a trait à la Charte des droits et libertés, nous avons vu ce qui se produit lorsque les tribunaux doivent interpréter le libellé d'une loi qui est pratiquement gravée dans la pierre. Et on a souvent vu—je pense à la Charte—les tribunaux rendre des décisions bien différentes de

[Text]

Charter, in ways that were different from those expected by those who drafted the Charter. We may see that with respect to the Constitutional Accord, and it is not satisfactory.

No trade union, Mr. Chairman, would ever deliberately and intentionally negotiate a collective agreement that was uncertain as to its meaning, because the end result is that a third party then has to interpret, and there is dissatisfaction, there is disagreement, there is hostility generated by the uncertainty. We would suggest that this same rule of thumb should apply to something as important as the Constitutional Accord.

Finally, Mr. Chairman, an area of more substantive problems. That is with what the accord does clearly say, which is to transfer substantial and important powers from the federal government to the provincial governments.

When the PQ government of Quebec was debating the question of sovereignty association, I think most people in Canada had a very unclear grasp of what in fact was meant. The Constitutional Accord now seems to have provided for us a workable definition, because instead of the Province of Quebec having sovereignty association, I think it is arguable that all ten provinces have achieved sovereignty association within a Canadian framework.

We ask the question as to whether that is overstated and reply in all seriousness that we do not think so. Provinces can now opt out of future constitutional amendments and be compensated for doing so. Provinces can opt out of new federal programs and be compensated for doing so. That leaves us with a substantial doubt about why any province would now opt into a new federal program, when politically they can opt out, have the federal government give them compensation and run a program for which they can get all of the political credit. That will be the end result and the Prime Minister's strenuous assertions that new federal programs will still be possible run completely contrary to the wording of the accord itself.

The Senate and the Supreme Court will now be appointed according to provincial dictates. Those bodies will now either be loaded by provincial patronage, or by provincial agents, or both. To believe otherwise is to nullify the wording of the accord and to suggest that people would agree to changes that do not in fact make any difference; that is not a very credible supposition.

Individual provinces can now veto substantial areas of amendment to Canada's Constitution. As well, a substantial part of the say over immigration policy has been transferred to the provinces although here, as elsewhere, the First Ministers disagree on exactly what the accord will do. There has to be, though, a substantial shift of the power involved.

[Translation]

celles auxquelles s'attendaient les rédacteurs du document. Nous craignons que cela se reproduise avec l'accord constitutionnel.

Monsieur le président, aucun syndicat ne négocierait délibérément et intentionnellement une convention collective dont la signification n'est pas claire; dans ces circonstances, on demande à un tiers d'interpréter le document, et l'incertitude qui règne engendre insatisfaction, conflit, et même une certaine hostilité. Nous croyons qu'il faudrait procéder de la même façon pour un document aussi important que l'accord constitutionnel.

Enfin, monsieur le président, passons à des problèmes plus importants, celui—comme le stipule l'accord clairement—du transfert des pouvoirs importants du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux.

Lorsque le gouvernement péquiste au Québec étudiait la question de la Souveraineté-Association, la majorité des Canadiens ne comprenaient pas vraiment ce qu'on entendait par là. L'accord constitutionnel semble nous avoir donné une définition acceptable, parce qu'au lieu d'accorder la Souveraineté-Association au Québec, d'aucuns pourront dire qu'on a accordé aux dix provinces la Souveraineté-Association dans un cadre canadien.

N'exagérons-nous pas un peu? Pas du tout. Les provinces peuvent maintenant rejeter des modifications constitutionnelles futures moyennant certaine compensation. Les provinces peuvent se retirer de nouveaux programmes fédéraux et être compensées. Cela nous pousse à nous demander pourquoi une province voudrait participer à de nouveaux programmes fédéraux puisqu'au point de vue politique, elles peuvent refuser tout en recevant une compensation du gouvernement fédéral et en mettant sur pied un programme pour lequel elles s'attribueront tout le mérite politique. C'est ce qui se produira; quand le Premier ministre déclare qu'il sera toujours possible de mettre sur pied de nouveaux programmes fédéraux, il ne tient pas du tout compte du libellé de l'accord.

Désormais, les membres du Sénat et de la Cour suprême seront choisis par les provinces. Ainsi, ces nouveaux membres auront été nommés par décision politique ou seront tout simplement des représentants des provinces. Ceux qui croient le contraire n'ont pas lu le texte de l'accord; on pense naïvement que l'on acceptera des modifications qui ne changeront rien à la réalité. C'est difficile à admettre.

Les provinces ont maintenant un droit de veto en ce qui a trait à l'amendement de questions importantes de la constitution canadienne. De plus, une bonne partie du pouvoir décisionnaire en matière d'immigration a été transféré aux provinces; dans ce secteur, comme dans d'autres, les premiers ministres ne s'entendent pas exactement sur les répercussions de l'accord. Cependant, il y aura un transfert important de pouvoirs.

[Texte]

So we have a Constitution that applies differently in different provinces, no possibility of firm federal programs any more that are going to operate across the country, a Senate according to provincial dictates, a Supreme Court that is going to be loaded with provincial agents, immigration policies that are going to be decided at the provincial level. That is, I think, a workable definition of what sovereignty association might have meant all along.

Mr. Chairman, we are here to argue that the accord is fundamentally and seriously flawed in process, in uncertainty and in substantial transfer of powers. We suggest to you therefore, with the utmost of seriousness, that the accord cannot be merely tinkered with. It should be withdrawn and taken off the table. The strange rush to cement the accord should be halted. In its place, Mr. Chairman, we suggest that the Canadian people be invited to become involved in drafting their own Constitution.

There can be, we suggest in all seriousness, constitutional conferences where the Canadian people, before the fact and not after the fact, would have something to say about how their Constitution would read, not just the power brokers and the jurisdiction traders. We have been able to hold a national conference on the economy and it seems to us that it would therefore not be impossible to hold national conferences on other matters. Australia managed to have a constitution drafted by its people a century ago before the advent of the mass media and the electronic media and the assistance they could provide in that.

Second, we suggest the fundamental principle has to be a genuine ratification process and not a rubber-stamp process.

Third, we suggest the amendments thus produced should be as clear and unambiguous as possible, so people know now what is being done and not that judicial constitution-making will take its place. The whole process should, we suggest, be open to public scrutiny. The end result must guarantee a genuine national identity for Canada, one that recognizes the unique position and special needs of Quebec, but not by giving to all of the provinces rights that the federal government needs to have itself.

The accord as it stands needs substantial alteration. Unfortunately, the First Ministers have put themselves in such a strange position that if there are amendments of any substance there is therefore no longer an accord. So be it. Canadians have not been well served by the process involved in the Constitutional Accord. They will not be well served if it is cemented into the Constitution. Eleven people stand to lose if the accord is put on hold, and the people of Canada stand to gain. For us, that is not a hard choice to make.

[Traduction]

La constitution différera donc désormais selon les provinces; il n'y aura plus de programmes fédéraux stables dans l'ensemble des provinces; le Sénat obéira aux provinces; la Cour suprême sera formée de représentants des provinces; les politiques en matière d'immigration seront décidées par les provinces. Je crois que cela représente bien ce que l'on a toujours entendu par Souveraineté-Association.

Monsieur le président, nous sommes venus vous dire que cet accord contient une kyrielle d'erreurs et de lacunes; il est empreint d'incertitudes et assure un transfert important de pouvoir. C'est pourquoi nous vous disons, fort sérieusement, qu'il ne faut pas se contenter de modifier cet accord. Il faut simplement s'en défaire complètement. Il faut arrêter ceux qui veulent assurer l'adoption la plus rapide possible du document. Plutôt, monsieur le président, les Canadiens devraient être invités à participer à la rédaction de leur propre constitution.

Nous proposons sérieusement l'organisation de conférences constitutionnelles avant la rédaction de l'accord; ainsi tous les Canadiens, et non seulement les juristes et les hommes politiques puissants, pourront avoir voix au chapitre et dire ce que devrait contenir leur constitution. Nous avons pu convoquer une conférence nationale sur l'économie et nous sommes d'avis qu'il ne serait pas impossible de convoquer une conférence nationale sur d'autres questions. Il y a déjà un siècle, avant l'avènement des mass-médias et des médias électroniques; l'Australie a offert à ses résidents la possibilité de rédiger leur propre constitution.

Un des principes fondamentaux de cet accord devrait viser un processus réel de ratification et pas simplement un façade comme celle qu'on a proposée.

Pour que les canadiens comprennent vraiment ce que l'on propose, les modifications devraient être claires et non ambiguës; il ne faudrait pas non plus accepter que le secteur judiciaire rédige la constitution. Le processus devrait à notre avis, être examiné par le public. Ainsi, la Constitution assurerait une identité nationale réelle au Canada, et tiendrait compte de la situation unique et des besoins spéciaux du Québec, sans pour cela accorder à toutes les provinces des droits qui devraient être de fait ceux du gouvernement fédéral.

L'accord actuel devrait être modifié considérablement. Malheureusement, les premiers ministres se sont placés dans une position si étrange que si des modifications importantes étaient apportées, il n'y aurait plus d'accord. Tant pis. Le processus proposé dans le cadre de l'accord constitutionnel n'assurerait pas vraiment la participation des Canadiens. La situation sera encore pire si cet accord est adopté. Si l'on n'adopte pas tout de suite l'accord constitutionnel, il y aura onze perdants mais toute la nation canadienne y gagnera. A notre avis, il est facile de décider.

[Text]

[Translation]

• 1620

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you, Mr. Brown. Mr. Gauthier.

Le coprésident (M. Speyer): Merci, monsieur Brown. Monsieur Gauthier.

M. Gauthier: Merci, monsieur le président.

Mr. Gauthier: Thank you, Mr. Chairman.

D'après ce qu'on a entendu, d'après ce qu'on a pu lire dans votre mémoire, monsieur Brown, vous nous dites qu'il n'y a rien dans l'Accord constitutionnel de 1987 qui soit valable. Vous critiquez chaque point pour nous dire que cet accord doit être rejeté à moins qu'il ne soit amendé. Dans un esprit plus constructif, étant donné que vous êtes du niveau provincial, et que vous administrez au niveau provincial beaucoup de programmes à frais partagés, je me demande si vous avez en tête des amendements précis que vous aimeriez voir inclus dans le document, en particulier traitant de la question du pouvoir de dépenser, et ce à la lumière du fait que la plupart de ces programmes à frais partagés sont administrés par les provinces, dans leur juridiction. Cela c'est ma première question.

From what we have been told, from what we have read in your brief, Mr. Brown, you are telling us that there is nothing good in the 1987 Constitutional Accord. You have criticized every issue and you are telling us that this accord, if it is not amended, should simply be thrown away. Let us ask questions in a more constructive frame of mind. Since you operate on a provincial level and you are responsible for the provincial administration of quite a few shared-cost programs, I would like to know if you have in mind some specific amendments that should be made to the accord, specifically concerning the spending power; let us not forget that most shared-cost programs are administered by provinces in their own jurisdiction. That is my first question.

Qu'est-ce que vous pouvez nous dire qui va être difficile à administrer? Est-ce qu'il va y avoir des problèmes? Est-ce qu'il va y avoir des impasses sur la base de votre expérience comme fonctionnaire provincial, et qu'est-ce qu'on peut faire pour amender, si possible, cet Accord pour le rendre plus compatible, pour utiliser un des mots de ce fameux article 7? Et je lis textuellement. . .

Will the implementation of these programs be difficult? Will there be problems? As a provincial civil servant do you think that there will be some deadlocks? What could we do to amend that accord, if it is possible, to make it more compatible, to use one of the words in the now-famous section 7? And I quote. . .

I will read it in English:

Je le lirai en anglais:

The Government of Canada shall provide reasonable compensation to the government of a province that chooses not to participate in a national shared-cost program that is established by the Government of Canada after the coming into force of this section in an area of exclusive provincial jurisdiction if the province carries on a program or initiative that is compatible with the national objectives.

Le gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur de compétence exclusive provinciale, si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

My simple question to you is since you have the obligation to administer many of these programs for the provinces, do you see or do you envisage any possible changes to the wording that would make it possible for you to be happy with this accord?

Puisque vous êtes chargé d'administrer, pour les provinces, un bon nombre de ces programmes, pensez-vous que si certaines modifications étaient apportées au libellé de l'accord, il serait plus acceptable?

Mr. Brown: Well, sir, we have been put in a rather interesting position with respect to suggesting amendments by the clear articulation by the Prime Minister and by his senator in charge of intergovernmental affairs and by the Prime Minister of the Province of Quebec. Their statements with respect to the accord and the unlikelihood of amendments put us under some constraint in suggesting that paragraphs (a) or (b) could be changed and therefore all would be well.

M. Brown: Monsieur, nous nous posons des questions sur l'opportunité de proposer des modifications, compte tenu de ce que le Premier ministre et son sénateur responsable des affaires gouvernementales ainsi que le premier ministre de la province de Québec ont déjà dit à cet égard. En effet, ils ont laissé entendre que des modifications ne seraient pas apportées. Alors, nous hésitons franchement à dire que si les paragraphes a) et b) étaient modifiés, il n'y aurait plus de problèmes.

There are amendments that do spring to mind. To take an example that you did not raise, with respect to the Supreme Court what we have seen in the Constitutional Accord is instead of resolving a primary question in the appointment of judges and in the appointment of courts in Canada—and that is the issue of patronage—instead of resolving that, the field for patronage has simply been

Nous pourrions proposer des modifications. Prenons un exemple que vous n'avez pas utilisé, soit celui de la Cour suprême; au lieu de régler le problème fondamental que posent la nomination des juges et la création des tribunaux au Canada—soit celui du patronage—l'accord constitutionnel ne fait qu'élargir les possibilités de nominations politiques. Ainsi, un nombre encore plus

[Texte]

broadened so that more people get their kick at the patronage cat, if that is not killing a figure of speech.

What would have been a more satisfactory arrangement, and one we are quite prepared to suggest to you, is that the process of appointing the judiciary—not only at the Supreme Court, but across the country—should be made one that is visibly more impartial, visibly less partisan, one people could have some faith in. So if we are in the business of suggesting amendments I would start with that one and say that rather than sort of spreading out the availability of patronage we should look seriously at whether we should not change the whole system and appoint judges in a different way.

Mr. Gauthier: Mr. Brown, I apologize for interrupting, but my specific question to you is as a provincial public servant do you see any difficulties with the present accord in the administration of the cost-shared programs as they exist now or as they could exist in the future? For example, there could be a day care program coming in. Do you see in the present wording of this accord any difficulties with the administration that is under your...? I take it that the 270,000 public servants you represent work for the provincial jurisdictions. Therefore, do you see any difficulties? That is my question to you. I am not talking about the Senate; I will get to that later on if I would like to. I just want to make clear in my mind that you do not at this time see difficulties as a provincial public servant with the present accord in the administration of these cost-shared programs.

Mr. Brown: Yes, sir, we do. To put it quite bluntly, we see any new federal initiative on the area of social programs to be virtually politically impossible—not technically impossible, I grant you, but politically virtually impossible. The Prime Minister has said, for example, that under the accord Medicare could have been introduced in Canada. We would challenge that, quite bluntly, because that is not our understanding of how the political system works. The politicians we sit across the bargaining table from do not operate that way. The people who give us the instructions we have to follow in administering provincial programs do not operate that way.

• 1625

What is going to happen, sir, purely and simply, is that the federal government is going to come along and say to 10 provinces "We have a bundle of money here that we want to spend administering a new program". The provinces are going to say that if they choose to go along with the federal program, then it will be federal money, and if anybody gets any political stroke out of this, it is going to be the federal government. If they choose not to co-operate with that, and instead set up their own program, according to their dictates—and we have seen in provinces like B.C. and Saskatchewan how strange some of those dictates can be lately—they will set up their own provincial program. They will get that federal money;

[Traduction]

grand de juges seront nommés en raison de décisions politiques.

Il aurait mieux valu, et nous proposons cette modification, que le processus de nomination des juges—non seulement ceux de la Cour suprême, mais de tous les tribunaux—soit plus impartial, moins entaché de partisanerie; ainsi, les Canadiens auraient plus confiance en ce système. Si vous voulez que l'on propose des changements, cela serait ma première modification; au lieu de multiplier les possibilités de nominations par patronage, demandons-nous sérieusement s'il ne faudrait pas changer tout le système et utiliser une autre méthode pour choisir les juges.

M. Gauthier: Monsieur Brown, je m'excuse de vous interrompre, mais je voulais savoir si à titre de fonctionnaire provincial vous pensiez que l'accord peut compliquer l'administration des programmes à frais partagés actuels ou à venir. Par exemple, parlons d'un éventuel programme de garderie. Croyez-vous que le libellé actuel de l'accord pourrait poser certains problèmes pour l'administration des programmes dont vous...? Je crois savoir que les 270,000 fonctionnaires que vous représentez travaillent pour les provinces. Ainsi, croyez-vous qu'il y aura des problèmes? C'est ce que je veux savoir. Je ne parle pas du Sénat; j'en parlerai plus tard si vous le désirez. Je veux simplement savoir si, à titre de fonctionnaire provincial, vous pensez que l'accord actuel créera certains problèmes pour l'administration des programmes à frais partagés.

M. Brown: Oui, nous le pensons. Honnêtement, nous sommes d'avis que toute nouvelle initiative fédérale à l'égard des programmes sociaux sera pratiquement irréalisable au point de vue politique—pas au point de vue technique, je reconnais, mais plutôt au point de vue politique. Le Premier ministre a dit, par exemple, que le programme d'assurance-maladie aurait pu être mis sur pied au Canada aux termes de cet accord. Nous en doutons, car à notre avis ce n'est pas ainsi que fonctionne le système politique. Les hommes politiques assis à la table de négociation ne fonctionnent pas de cette façon. Ceux qui nous disent comment procéder à l'égard de l'administration des programmes provinciaux ne fonctionnent pas de cette façon non plus.

Permettez-moi de vous expliquer simplement ce qui se produira: le gouvernement fédéral dira aux dix provinces: «Nous avons beaucoup d'argent à consacrer à l'administration de nouveaux programmes». Les provinces répondront que si elles acceptent le programme fédéral, les crédits proviendront du gouvernement fédéral, et que, si quelqu'un doit en tirer des avantages politiques, ce sera ce dernier. Si les provinces décident de ne pas accepter ce programme et plutôt de mettre sur pied leur propre programme, comme bon leur semble—et comme on a récemment pu le voir en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, les provinces prennent souvent des décisions un peu étranges—elles instaureront leur propre

[Text]

they will administer it and they will get the political stroke.

Now, sir, that is not very strange and hypothetical to us. We work with the people who are going to make those decisions and those are the decisions they will make. There will not be now the practical possibility of new federal programs. There will be a checkerboard of programs across this country that will mirror the political aspirations of the provinces that are going to put those into place. They will do it in that way so that they have access to the pool of federal money but no obligation to share the credit.

Mr. Gauthier: So I take it you do not think much of the New Democratic position at this time.

Mr. Brown: We have a position that is our position. Our position has never been dictated to by any political party, the one that you represent or the one that anybody else represents, sir. Our position is that of people who work for provincial governments and it is a position that is based on our desire to participate as citizens of Canada. We do not come here representing the interests of a political party.

Mr. Gauthier: The only reason I made that comment is that you keep reverting back to the political rather than the administrative. My question was strictly administrative, but nevertheless—

Mr. Brown: Well, sir, it is very difficult to apply the Constitution of Canada, and it is going to be applied by politicians. Keep politics out of it.

Mr. Gauthier: The health care program, Ontario opposed it. Remember? Ontario opposed it, yet we have today one of the best health care programs in the world.

Mr. Brown: Because it was before Meech Lake, sir.

Mr. Gauthier: No. Opting out still occurred at that time. I can give you all kinds of examples going from the Quebec Pension Plan to the health care program. You referred to them yourself. Opting out with compensation was there before. Well, not with compensation, but nevertheless. . .

Mr. Brown: If that was literally true, sir, then I would respectfully ask you why it needed to be entered into the Constitutional Accord. One of the things I have learned over the years of negotiating collective agreements and amendments to collective agreements is that you do not amend something or you do not enter something into the words of an agreement to amend unless it is going to make a practical difference.

[Translation]

programme provincial pour lequel elles obtiendront de l'argent du gouvernement Fédéral, mais qu'elles administreront elles-mêmes et pour lequel elles en tireront tous les avantages politiques.

Ce n'est pas une situation très étrange ou hypothétique. Nous travaillons avec les gens qui prendront ces décisions, et je vous assure que ce sont là les décisions qu'ils prendront. Désormais, il ne sera plus possible de mettre sur pied de nouveaux programmes fédéraux. Il existera au Canada toute une Kyrielle de programmes différents qui refléteront les aspirations politiques des provinces respectives. Celles-ci mettront sur pied ces programmes pour obtenir l'argent réservé par le gouvernement fédéral, mais elles ne seront pas tenues de partager avec ce dernier le succès des programmes.

M. Gauthier: Donc, vous ne pensez pas grand chose de la position adoptée par le Nouveau parti démocratique?

M. Brown: Nous avons notre propre opinion qui n'a jamais été influencée par l'attitude des partis politiques, celui que vous représentez ou n'importe quel autre. Notre position reflète celle des fonctionnaires provinciaux et est fondée sur notre désir de participer pleinement à titre de citoyens canadiens. Nous ne venons pas ici aujourd'hui représenter les intérêts d'un parti politique quelconque.

M. Gauthier: Je tiens simplement à faire ce commentaire parce que vous revenez toujours à l'idée politique plutôt qu'à l'idée administrative. Je posais cette question dans une optique strictement administrative, néanmoins. . .

M. Brown: Monsieur, il est très difficile de mettre en oeuvre la constitution du Canada; après tout, elle sera mise en oeuvre par des hommes politique. Laissez tomber ces idéologies politiques.

M. Gauthier: L'Ontario s'est opposée au programme de soins médicaux. Vous vous en souvenez? L'Ontario s'y est opposée, et pourtant nous avons aujourd'hui un des meilleurs programmes d'assurance-maladie au monde.

M. Brown: Parce que cela s'est produit avant le lac Meech.

M. Gauthier: Non. A l'époque, certains avaient décidé de ne pas y participer. Je peux vous donner toutes sortes d'exemples, du régime des rentes du Québec au Programme d'assurance-maladie. Vous en avez parlé vous-mêmes. Il était possible avant le lac Meech de ne pas participer à un programme et de recevoir une forme de compensation. Peut-être pas une compensation mais néanmoins. . .

M. Brown: Si c'est vrai, monsieur, je vous demanderais pourquoi il est nécessaire de l'enchâsser dans l'accord constitutionnel. Au fil des ans, j'ai négocié beaucoup de conventions collectives et de modifications aux conventions collectives et j'ai appris que vous ne pouvez pas modifier quelque chose ou inclure la possibilité d'une modification si cela ne change rien du point de vue pratique.

[Texte]

Mr. Gauthier: So you see no day care program, no dental care program? You see no future evolution of any new program under the present accord?

Mr. Brown: I see the evolution of 10 and possibly 11 new programs by and large, because that is the nature of the political beast in Canada. Clearly our experience with the accord has shown us that the accord is the creature of and subject to politicians; it is not merely a technical document. That is going to be the end result.

Mr. Gauthier: I have one last question. You have members in the Territories and in the Yukon, I take it?

Mr. Brown: No, we do not, sir.

Mr. Gauthier: You do not have any. What do you think of the exclusion of the Territories and the Yukon?

Mr. Brown: Not much. What that reflects, sir, is a very real, almost philosophical problem with how the accord has been approached. This accord has treated the Constitution of Canada as if it is the possession of the people who own power on a sort of temporary basis, that it is the possession of the politicians and the people who have the power and the jurisdiction. I do not think that is appropriate for a constitution. It should be in the possession of the people of Canada. The people who are in the Northwest Territories are as much citizens of Canada as anybody else, but because they do not have the technical structure that allows them to have their jurisdiction-traders and their powerbrokers sitting at the same table, they have been frozen out. I think that is a philosophical problem—what the Constitution is for and who it should represent.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Duguay for six minutes, please.

Mr. Duguay: I guess all of us are here to learn a few things. I had the privilege of learning a new word some time ago—"egregious"; today I even learned how to pronounce it. I wanted to raise a few things about new words. I guess maybe learning some new words is not a bad thing for us to do in August while everybody else is on holiday and my colleagues and I are here trying to be rubber stamps.

There is a difference between collective agreements and negotiating—of which I have done a fair amount—and the Constitution and between what politicians suggest be put into law and what Supreme Court judges will eventually decide is the law. There is a difference too between specificity, of which your brief has very little, and circumlocution, of which your brief has a great deal.

[Traduction]

M. Gauthier: Vous ne pensez donc pas qu'il y aura des programmes de services de garderie ou de soins dentaires? Vous pensez qu'aux termes de cet accord, aucun nouveau programme ne sera possible?

M. Brown: Je crois qu'il y aura 10 ou même 11 nouveaux programmes parce que c'est la nature même de l'élément politique au Canada. L'expérience nous a appris que cet accord est la création des politiciens; ce n'est pas simplement un document technique. Et cela aura les résultats dont je vous ai parlé.

M. Gauthier: J'aimerais vous poser une dernière question. Certains de vos membres vivent au Yukon et dans le Territoire du Nord-Ouest, n'est-ce pas?

M. Brown: Non.

M. Gauthier: Vous n'avez aucun membre dans ces deux régions. Que pensez-vous de l'exclusion des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon?

M. Brown: Pas grand chose. À mon avis cela reflète un problème réel, un problème pratiquement philosophique, en ce qui a trait à l'accord. Cet accord a traité la Constitution du Canada comme si elle appartenait à ceux qui sont au pouvoir, à titre temporaire, comme si elle était la possession des hommes politiques et de ceux qui sont responsables des secteurs politiques et judiciaires. Je ne crois pas que cela soit approprié. La Constitution devrait appartenir aux Canadiens. Ceux qui vivent dans les Territoires du Nord-Ouest sont tout autant des citoyens canadiens que ceux qui vivent dans les autres régions; et parce qu'ils n'ont pas la structure technique qui leur permettrait d'avoir des représentants et des négociateurs puissants, ils ont tout simplement été écartés. Je crois qu'il s'agit d'un problème philosophique—ce qu'est la Constitution et qui elle devrait représenter.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Duguay, vous avez six minutes.

M. Duguay: Nous sommes tous ici pour apprendre. J'ai eu le privilège d'apprendre un nouveau terme anglais un peu plus tôt: «Egregious»; aujourd'hui, j'ai même appris à le prononcer. Je voulais vous poser certaines questions à l'égard du vocabulaire utilisé. Il n'est peut-être pas mauvais que nous apprenions de nouveaux termes au mois d'août alors que tout le monde est en congé et que mes collègues et moi sommes ici, semble-t-il, pour approuver ce document les yeux fermés.

Il existe une différence entre des conventions collectives et la négociation, d'une part, j'ai d'ailleurs participé à plusieurs négociations—et la Constitution, d'autre part, et, d'une part, ce que les hommes politiques proposent d'inclure dans la loi et, d'autre part, ce que les juges de la Cour suprême interpréteront éventuellement comme étant la loi. Il y a également une différence entre être précis, ce que fait très peu votre mémoire, et tourner en rond ce que votre mémoire affectionne particulièrement.

[Text]

[Translation]

• 1630

For instance, I know you have corrected from the original version, which we had in French and English, a couple of errors, but there is still one in there that you use as a major point of your argument. If you read the Constitutional Accord being suggested, it does talk about the Government of Canada providing compensation to the government of a province that chooses not to participate in a national shared-cost program. And you have referred, at least on two occasions, to programs the federal government would pay, and I point out that would not fall under this definition, because it has to be a shared-cost program.

Now, the other thing about Ottawa and us meeting here, and these 11 secretive people who met in the middle of the night to concoct this deal, at the outset of your brief you say that you represent 270,000 people. I make some assumptions, which I give you the opportunity of correcting, and that is that you speak for those people on the basis of policy you have, on the basis of decisions your board of directors makes. Did you, for instance, take this brief and have it approved by all your members, or are you as a leader of a group of trade unionists offering what you think is your people's view of this accord? I want to put you to the test. Clearly you have said a number of things. I came to the conclusion about halfway through that you did not like the accord.

Mr. Brown: It took you halfway through to—

Mr. Duguay: Well, halfway. I was not sure at first.

Mr. Brown: I am not living up to my usual standards, sir; I would normally have been clear much before that.

Mr. Duguay: You have your head office in Ottawa, I assume. You must do that for a reason. Parliament is in Ottawa. I think everyone here would have loved to hear from every single Canadian, but we are not going to be able to do that and make decisions, any more than you could hear from all your members before you presented this brief.

Would you apply the same test to your membership as you are asking us to apply? Did you support the 1982 accord? Have you changed your mind about what there was then and what there should be now? Because in summary, what I hear here is your opinion, which I am quite prepared to respect, but I do not see in your accusation of a lack of specificity any specificity on your part to Mr. Gauthier's questions. So I bow to you to correct all the errors of my rubber-stamp actions while everybody else is at the beach in August.

Mr. Brown: Those were an interesting two questions, sir. There were several more question marks that I

Par exemple, même si vous avez corrigé quelques erreurs qui étaient contenues dans la première version de votre mémoire, que nous avons reçu en français et en anglais, vous en avez gardé encore une qui sert à étayer votre argumentation. Si vous lisez bien l'accord constitutionnel proposé, vous pouvez constater qu'il parle d'une compensation par le gouvernement du Canada aux gouvernements des provinces qui choisissent de ne pas participer aux programmes nationaux à frais partagés. Vous avez parlé au moins à deux reprises de programmes défrayés par le gouvernement fédéral, mais ces programmes, je me permets de vous le faire remarquer, n'entreraient pas dans cette définition parce qu'ils ne seraient pas cofinancés.

Encore un point au sujet de ce qui se passe ici à Ottawa et de ce qui s'y est passé, lorsque ces 11 personnes se sont réunies secrètement au milieu de la nuit pour régler l'affaire entre eux. Au début de votre mémoire, vous dites représenter 270,000 personnes. Je suppose, vous pouvez me reprendre si je me trompe, que vous parlez au nom de toutes ces personnes pour ce qui est des grandes politiques, pour ce qui est des décisions qui ont été prises au niveau de votre conseil d'administration. Cependant, avez-vous soumis ce mémoire à l'approbation de tous vos membres, ou nous livrez-vous ici vos vues en tant que dirigeant syndical croyant refléter l'opinion des syndiqués au sujet de cet accord? Je vous mets au défi. Vous avez dit un certain nombre de choses. J'ai cru comprendre vers le milieu de vos interventions que vous étiez contre l'accord.

M. Brown: Il vous a fallu tout ce temps. . .

M. Duguay: Je m'en suis aperçu à peu près à ce moment-là. Je n'étais pas sûr au départ.

M. Brown: Je ne suis plus aussi vif que je l'étais. Normalement, je me serais fait comprendre bien avant cela.

M. Duguay: Je présume que votre bureau principal est à Ottawa. Il doit y avoir une raison à cela. Le Parlement se trouve à Ottawa. L'idéal serait que nous entendions tous les Canadiens, mais c'est impossible; nous ne pourrions jamais prendre de décision. De même, je suppose qu'il vous a été impossible de consulter tous vos membres avant de nous présenter ce mémoire.

Voulez-vous faire avec vos membres ce que vous nous demandez de faire? Appuyez-vous l'accord de 1982? Avez-vous changé d'avis au sujet de ce qui s'y trouvait à l'époque et de ce qui devrait se trouver dans l'accord maintenant? Je suis bien prêt à respecter votre opinion, de la façon dont je la comprends, mais je ne vois pas pourquoi vous vous plaignez du manque de précision alors que vous n'avez pas été très précis vous-même en réponse aux questions de M. Gauthier. Je vous demande donc de me dire où je me trompe dans cette démarche qui est censée être pour la forme en ce mois d'août au moment où tout le monde est à la plage.

M. Brown: Vous m'avez posé là deux questions très intéressantes. J'ai dit deux, mais vous avez soulevé

[Texte]

counted in what you said. If we are going to play word games here, I guess I am quite prepared to do that. I have done it before and I have never been hesitant to do it.

What you seem to be suggesting is because we come in with a rather broad approach to the Constitutional Accord and talk about what its end result will be, rather than what subsection (2) and where the comma should be and so on will mean, we have done something that is not quite convincing to you. I suggest to you, with the greatest of respect, sir, that is a bit of a trap we would fall into if we were to play the game that way.

What we have been told by—I do not know whether he is your leader—the Prime Minister of Canada, the leader of a political party, is there will in fact be no amendments. He is prepared to consider them, but he is not prepared to act on them, because eleven people came to this agreement and it is not now subject to change.

We were told yesterday by the Minister in charge of interprovincial or inter-governmental or some sort of affairs that only stupid blunders will be fixed, which begs the question whether the whole accord was a stupid blunder. And he is obviously not prepared to accept the proposition that is even possible.

Now, I could come in here, had we had another month to prepare, and were these meetings not in August, with a 350-page brief that would have gone through every single word of the accord and would have reached the same conclusions. There are difficulties with the accord that are political and directional difficulties that you should know and that we should be able to point out to you without having to go back and point to every single word that proves our point.

Do you want me, for example, to table with this committee every difference of opinion that has been written by editorial writers, by academics, by lawyers, by constitutional experts about what the Meech Lake accord could do? I could do that. Presumably you have research staff who could do that just as well.

• 1635

Mr. Duguay: Just a few. One or two I would be happy with. Mr. Gauthier's question, for instance—a good question.

Mr. Brown: It was a good question. With the greatest deference, I thought my answer was not half bad either, to tell you the truth. But then I might admit to some slight bias on that. The question was answered the only way that. . . Excuse me, sir, but a couple of other things were suggested in the gentleman's question that I would like to deal with as well. I have been across the bargaining table once or twice, sir.

I want to address a question you asked. I think you expected the answer to be that we have not canvassed all our members. I would like to respond with something that may be at the same level as the question. That is not a level I am particularly pleased with, but I will take this out to all our members, every single one of them, if you

[Traduction]

plusieurs points d'interrogation. Si vous voulez vous attacher aux mots, je suis bien prêt à vous suivre. C'est quelque chose que j'ai déjà fait.

Vous semblez penser que nous manquons de conviction parce que nous nous sommes attachés aux grands principes contenus dans l'accord constitutionnel et à son résultat final plutôt qu'aux sous-alinéas, aux virgules etc. Je vous signale, en toute déférence, que nous avons choisi de ne pas tomber dans ce piège.

Ce que nous a dit le Premier ministre du Canada, le chef d'un parti politique—je ne sais pas si c'est votre chef à vous—c'est qu'il n'y aurait pas d'amendement. Il est prêt à en recevoir mais non pas à y donner suite, parce que 11 personnes se sont entendues sur cet accord qu'il n'est pas question de changement pour l'instant.

Le ministre chargé des affaires interprovinciales, intergouvernementales ou autres nous a dit hier qu'il n'y aurait que les erreurs les plus flagrantes qui seraient corrigées, ce qui nous amène à nous demander si l'accord lui-même n'est pas une erreur flagrante. Il est bien évident qu'il n'est pas prêt à l'admettre.

Si j'avais eu un mois de plus pour me préparer, j'aurais bien pu me présenter à ces réunions en août avec un mémoire de 350 pages qui se serait attaché à chaque mot de l'accord mais mes conclusions auraient été les mêmes. L'accord soulève des problèmes de politique et d'orientation qui méritent d'être signalés, et il n'est pas nécessaire pour cela de s'attacher à chaque mot.

Dois-je déposer devant le Comité tous les avis divergents émis par les éditorialistes, les universitaires, les juristes, les experts constitutionnels au sujet des effets de l'accord du Lac Meech? Je pourrais le faire. Vous avez également du personnel qui pourrait s'y employer.

M. Duguay: Il suffirait de revenir sur un ou deux. La question de M. Gauthier, par exemple, était excellente.

M. Brown: Elle l'était. Et en toute déférence, je pense que ma réponse n'était pas vilaine non plus. Evidemment, j'ai un préjugé. J'ai répondu à la question de la seule façon. . . Il y a quand même un ou deux points qui étaient contenus dans la question et sur laquelle j'aimerais revenir, si vous le permettez. Voyez-vous, j'ai l'habitude de négocier.

En ce qui concerne une de vos questions, je suppose que vous vous attendez à ce que je vous réponde que nous n'avons pas fait le tour de tous nos membres. Je vous réponds du tac au tac. Je n'ai pas l'habitude de discuter de cette façon, mais je suis prêt à soumettre notre mémoire à tous nos membres sans exception si vous êtes vous-même

[Text]

will agree to take the Constitutional Accord out for a ratification vote of the people of Canada. If we are going to get into trading our positions on that kind of simplistic basis, then let us do it.

I have consulted with the executive board that represents people from across this country. They in turn had been talking to their members through a democratic process. But if that is not good enough, if the fact that our board, in a duly assembled meeting, passed our position is not convincing enough, then I will take it to the normal ratification vote that trade unions use, because we are required by law to do that. But in return I would expect something, and all I expect is that you take this accord out and have it ratified by the people of Canada—because I do not think it will be; I do not think the people of Canada would accept it.

In fact, I think that is the reason for the speed we are seeing in this process. I think that is the reason for the secret meetings. I think that is the reason why there was less than a month between the adoption of the initial agreement and its reduction to legal language: because people knew darn well that if the people of Canada had a chance actually to participate then this accord would not go anywhere, and therefore it is being, to use an old trade union term, railroaded.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Friesen.

Mr. Friesen: I think even Eugene Whelan would have been speechless.

Do you have a membership in the province of Quebec?

Mr. Brown: We have associate members in the province of Quebec.

Mr. Friesen: Did you consult with them on your position?

Mr. Brown: Yes.

Mr. Friesen: And they agree with your position?

Mr. Brown: Yes.

Mr. Friesen: All of them would say, as you say—I am taking the advance paper you gave us, the discussion paper, the position paper, rather than the one that was circulated today—better no deal than this deal?

Mr. Brown: They would say that, because basically, if you look at this and scrape aside all the rhetorical flourishes that have surrounded this accord, what you find is that the province of Quebec, contrary to the, if you will forgive the term, political statements of the Premier of that province, has gained nothing. In fact, they have lost a considerable amount.

While my understanding of the position of the Province of Quebec is not perfect—you may have guessed I do not come from that province and I am not claiming to speak with any authority on behalf of their people—I do understand that they were arguing primarily for a

[Translation]

disposé à demander un vote de ratification à tous les citoyens canadiens au sujet de l'accord constitutionnel. C'est une attitude simpliste, mais nous pouvons nous y abaisser.

J'ai consulté le conseil exécutif qui est formé de gens de tout le pays. Ces gens ont été en communication avec leurs membres grâce à un processus démocratique. Si vous n'acceptez pas que notre conseil, dûment rassemblé, ait pu fixer notre position, je suis prêt à la soumettre à un vote normal de ratification, selon ce qui est prévu dans nos règlements. En revanche, je m'attends à ce que cet accord soit soumis à un vote de ratification par tous les citoyens canadiens. S'il l'est, je ne pense pas que les citoyens canadiens soient prêts à l'accepter.

En réalité, c'est l'une des raisons pour lesquelles on a décidé d'accélérer le processus. C'est également l'une des raisons pour lesquelles il y a eu des réunions secrètes. C'est l'une des raisons pour lesquelles il s'est écoulé moins d'un mois entre la conclusion de l'accord initial et sa définition en termes juridiques. On savait très bien que si les citoyens du Canada avaient l'occasion de participer vraiment au processus, l'accord risquait de ne pas aller très loin. C'est pourquoi on a décidé de le faire passer à toute vapeur.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Friesen.

M. Friesen: Même Eugene Whelan n'aurait pas su quoi dire.

Avez-vous des membres dans la province de Québec?

M. Brown: Nous avons des membres associés dans la province de Québec.

M. Friesen: Les avez-vous consultés au sujet de votre position?

M. Brown: Oui.

M. Friesen: Ont-ils été d'accord avec cette position?

M. Brown: Oui.

M. Friesen: Ils sont tous d'accord pour dire—je me fie au mémoire, au document de discussion, de position que vous nous avez envoyé d'avance, par opposition au mémoire que vous nous avez fait distribuer aujourd'hui—qu'il est préférable de ne pas avoir d'accord du tout.

M. Brown: Oui, parce que si vous allez au-delà des mots et des formules qui ont été employés pour décrire cet accord, vous pouvez constater que la province de Québec, contrairement aux déclarations politiques émises par le premier ministre de cette province, n'a absolument rien gagné. De fait, elle y a perdu au change.

Même si ma compréhension de la position du Québec n'est pas parfaite—vous devez comprendre que je ne viens pas de cette province et que je ne prétends pas parler au nom de ses citoyens—je sais que ce qui l'intéressait au départ c'était de faire reconnaître son statut particulier à

[Texte]

position in Canada that reflected their particular status. Instead of that, we have cheapened the currency to the point that every province can now veto constitutional change and every province can now appoint judges and every province now has access to immigration. Therefore, instead of Quebec having... I am sorry; I should wait until the gentleman beside you is finished with his discussion before I continue.

Basically, sir, rather than the Province of Quebec having achieved anything under this accord, or under this agreement, what has happened is that all provinces have it and therefore nobody has much of anything. If the Province of Quebec now seriously wants a constitutional amendment, the Province of Saskatchewan can veto it and the Province of P.E.I. can veto it. That is not my understanding of what the original position of the Province of Quebec was, and therefore the people we represent in the province of Quebec say that this deal is not a good deal for their people.

Mr. Friesen: Have you looked at the limitations on veto power—for example, seven out of ten provinces representing 50% of the population?

Mr. Brown: With respect to some items, but with respect to other items it is an individual veto power.

Mr. Friesen: How long would you be willing to have Quebec wait?

Mr. Brown: For what?

Mr. Friesen: To sign the Constitutional Accord. How long would you want to negotiate?

Mr. Brown: Longer than three months, which is about the time period we have been granted with respect to this accord. There are worse things in the world than signing a bad agreement simply so you get everybody's signature on it. Again I refer back to my trade union experience. Trade unions who do that, who sign bad agreements that they know are bad simply so they can get signatures on documents, live to rue the day.

• 1640

Mr. Friesen: You say on page 3 of your document, about immigration policy, "a key international power has been transferred to the provincial governments". Is immigration not a domestic policy?

Mr. Brown: I am not sure you can immigrate to Canada domestically, sir. My understanding of the term is that you have to come from outside the country, and that puts an international flavour on it, in my opinion.

Mr. Friesen: But when it comes to policy, is that not something that is designed within Canada, without international agreement? Canada decides its own immigration policy, does it not?

Mr. Brown: It used to. Under the accord we will now have the provinces, by and large, deciding on Canada's

[Traduction]

l'intérieur du Canada. Ce qui s'est passé, c'est que la valeur de ce statut a été réduite au point où maintenant chaque province aura le droit de s'opposer à un changement constitutionnel, aura le droit de nommer les juges et de s'immiscer dans l'immigration. Donc, il n'y aura plus que le Québec qui pourra... Je m'excuse, mais je vais attendre pour continuer que la personne qui est à côté de vous ait fini de faire ses commentaires.

Donc, la province de Québec n'a rien gagné en vertu de cet accord; ce qui s'est passé, c'est que toutes les provinces ont eu droit à quelque chose. Maintenant, si la province de Québec désire sérieusement un amendement constitutionnel, la province de Saskatchewan peut s'y opposer, de même que l'Île-du-Prince-Édouard. Ce n'était pas le but que visait au départ la province de Québec, et c'est la raison pour laquelle les gens que nous représentons dans cette province rejettent l'accord.

M. Friesen: Avez-vous examiné les limites qui sont imposées au droit de veto—par exemple, il faut sept provinces sur dix représentant 50 p. 100 de la population?

M. Brown: Pour certaines choses, mais pour d'autres, il y a un droit de veto individuel.

M. Friesen: Combien de temps souhaiteriez-vous que le Québec attende?

M. Brown: Quoi?

M. Friesen: La signature de l'accord constitutionnel. Combien de temps faudrait-il encore négocier, selon vous?

M. Brown: Plus de trois mois, ce qui est à peu près le temps qui a été prévu dans le cadre de cet accord. Il ne faut pas seulement signer un accord pour le plaisir de signer. Je me fie à mon expérience en tant que syndicaliste. Les syndicats qui acceptent de signer de mauvaises conventions collectives en pleine connaissance de cause en viennent à le regretter amèrement.

M. Friesen: A la page 3 de votre document, vous dites ce qui suit au sujet de la politique d'immigration: «C'est l'un des pouvoirs internationaux fondamentaux que le gouvernement fédéral a donné aux gouvernements provinciaux». L'immigration ne relève-t-elle pas d'un pouvoir national plutôt qu'international?

M. Brown: Il faut venir d'ailleurs pour immigrer au Canada. Il faut venir de l'extérieur du pays, selon moi, ce qui fait intervenir la politique internationale.

M. Friesen: La politique elle-même, cependant, est conçue au Canada, ne relève pas d'une entente internationale. C'est le Canada qui décide de sa politique d'immigration, n'est-ce pas?

M. Brown: Auparavant. En vertu de l'accord, ce sont les dix provinces qui décideront, de façon générale, de la

[Text]

immigration policy. But yes, it is decided within Canada. So is our position, sir, on defence, and so is our position on what treaties we are going to sign, and so is our position on international agreements of any kind. The fact that they are decided within Canada does not make them any less international, at least as I understand the term. If they apply to international affairs, then they are normally considered to be international matters. I did not know that if you had to apply the label "international" to it, that therefore meant you had somehow to do away with the boundaries of Canada for the decision-making process.

Mr. Friesen: You say the Senate is an anachronism.

Mr. Brown: Yes.

Mr. Friesen: What would be your plans for it?

Mr. Brown: My personal ones or the ones I have consulted with my members about?

Mr. Friesen: I do not know if you have consulted your whole membership about this.

Mr. Brown: I suspect if we put that to a referendum, the result would be fairly clear as well.

There are two possibilities that make sense for the Senate, in my opinion. One is rather drastic. The other is to change to an elected Senate that has relatively equal representation from across the country. That would certainly be a better alternative. I think we have now precluded that one, virtually in perpetuity.

Mr. Friesen: What is your drastic one?

Mr. Brown: To do away with it—not the senators themselves, sir, just the Senate.

Mr. Friesen: I do not think your party believes in the death penalty.

Mr. Nystrom: Mr. Chairman, I would like to welcome Mr. Brown to the committee today and say that despite some disagreements some members must have with him, from what I hear from the Conservative side, there is at least one good thing about Mr. Brown: he comes from God's land; he comes from Saskatchewan.

Mr. Duguay: Has the population gone up since yesterday?

Mr. Nystrom: You make a very interesting observation in your brief, Mr. Brown, on page 1, that you sit across the bargaining table from Premiers who gained much from the accord and your experience gives you cause for concern with the narrowness of vision, lack of social responsibility, and so on. I agree many Premiers have a lack of social responsibility, a narrowness of vision, and so on, but do you find provincial premiers are worse than federal governments? After all, we have had many reactionary federal governments as well. I think of R.B. Bennett and other Prime Ministers. Is there a difference?

[Translation]

politique d'immigration du Canada. Il reste que c'est une politique qui émane du Canada effectivement. A notre avis, il doit en être de même pour la défense, les traités que nous sommes appelés à signer, les ententes internationales de tout genre. Le fait que ces politiques soient décidées au Canada ne leur enlève quand même pas leur caractère international. Du moins, c'est la façon dont je comprends le terme. S'il s'agit de politiques qui concernent des affaires internationales, elles doivent être considérées comme ayant un aspect international. Le fait que le terme «international» soit employé ne signifie pas que les politiques ne peuvent pas être adoptées à l'intérieur des frontières du Canada.

Mr. Friesen: Vous dites que le sénat est un anachronisme.

Mr. Brown: Oui.

Mr. Friesen: Que voudriez-vous en faire?

Mr. Brown: Vous voulez mon opinion personnelle ou l'opinion de mes membres?

Mr. Friesen: Je ne sais pas si vous avez consulté l'ensemble de vos membres à ce sujet.

Mr. Brown: Je suppose que si nous soumettions la question à un référendum la réponse serait on ne peut plus claire.

A mon humble avis, il y a deux possibilités pour le Sénat. Il y en a une qui est draconienne. L'autre consisterait à faire du Sénat un Sénat élu avec une représentation à peu près égale de toutes les régions du pays. Ce serait probablement la meilleure solution, mais nous ne pouvons plus y songer maintenant.

Mr. Friesen: Quelle serait votre solution draconienne?

Mr. Brown: La disparition pure et simple, du Sénat évidemment, et non pas des sénateurs.

Mr. Friesen: Votre parti ne préconise pas la peine capitale, que je sache.

Mr. Nystrom: Monsieur le président, je voudrais souhaiter la bienvenue à M. Brown et souligner le fait que malgré les objections de certains membres du Comité, si je me fie à ce que j'ai entendu des Conservateurs, il y a au moins un bon point en faveur de M. Brown: il vient de la terre bénie des Dieux, la Saskatchewan.

Mr. Duguay: La population de la Saskatchewan s'est-elle accrue récemment?

Mr. Nystrom: A la page 1 de votre mémoire, vous soulignez un point intéressant, monsieur Brown, lorsque vous faites remarquer que c'est avec ces premiers ministres qui ont tant obtenu de l'accord que vous êtes appelé à négocier de l'autre côté de la table et que d'après votre expérience, vous avez raison de vous inquiéter de leur étroitesse d'esprit, de leur manque de responsabilité sociale etc. Je conviens avec vous que beaucoup de premiers ministres provinciaux manquent de responsabilités sociales, manquent de largesse dans leurs vues, mais sont-ils pires à cet égard que les gouvernements

[Texte]

Is that why you are concerned about what you say is a devolution of powers towards the provinces?

Mr. Brown: With some hesitation, I think I have to say there is a difference. I do not think you could see a federal government that would do the kinds of things Mr. Vander Zalm, in B.C., has done lately. I do not think you could see a federal government that would do what Grant Devine in Saskatchewan has done lately. I think there are more checks and balances in the federal system, which would prevent the worst excesses of provincial extremism from being put into place.

That certainly has been historically true. Whatever the stripe of the federal government in power at any given time, you can always find worse excesses at the provincial level. Certainly that has been true since I have been active in the trade union movement, for example. We have seen provincial governments, not the federal government, taken before an international tribunal called the ILO and found to be in contempt of international law. We have seen actions take place at the provincial level that would, I think, if people were being straight up about it, have to be admitted to be an embarrassment to the Canadian political life. People in Ontario did not elect the Premier of B.C., for which they are probably eternally grateful. I think given that kind of a structure, the relevance the accord has is fundamentally anti-democratic.

Mr. Nystrom: I would like to pursue the same line of questioning. You say in your brief that there has been a substantial transfer of power to the provinces under the accord. I want to know what you mean when you speak of a substantial transfer of power to the provinces.

• 1645

Mr. Brown: Well, the power to opt out of future constitutional amendments, the power to not participate in federal cost-shared programs—and I grant the gentleman's correction from the side that it is only shared-cost programs; if that means the federal government is not involved, then I stand corrected. There is the power to appoint people to the Senate, the power to appoint people to the Supreme Court, the power to make decisions with respect to immigration policy. All of those were transferred, in greater or lesser degree, from the federal government to the provincial governments. There was not a single power, not a single move, not a single variation that went from the provinces to the federal government.

We were told ad nauseam at the end of the process that the Prime Minister had used his skills as a labour negotiator. I guess if the Prime Minister was a labour negotiator, then I am a management negotiator, because he always sat on one side of the table, as far as I know. What he seems to have learned from his session as a negotiator is how to be a conciliator, because what was represented during the Meech Lake discussions and

[Traduction]

fédéraux? Nous avons déjà connu beaucoup de gouvernements fédéraux réactionnaires. Mentionnons celui de R.B. Bennett entre autres. Y a-t-il vraiment une différence? Est-ce vraiment ce qui vous inquiète dans ce que vous considérez comme une dévolution de pouvoirs en faveur des provinces?

M. Brown: Je dirais avec quelque hésitation qu'il y a une différence. Je ne pense pas qu'il pourrait y avoir un gouvernement fédéral qui fasse ce que M. Vander Zalm fait actuellement en Colombie-Britannique par exemple. Je ne pense pas qu'un gouvernement fédéral puisse faire ce que Grant Devine fait en Saskatchewan actuellement. Il y a plus de freins et de contrepoids au niveau fédéral, ce qui permet d'éviter les pires excès de l'extrémisme provincial.

Du moins, c'est ce que l'histoire nous a appris jusqu'à présent. Quelles que soient les couleurs du gouvernement fédéral au pouvoir, c'est au niveau provincial que les pires excès se manifestent. C'est ce que j'ai pu constater depuis que je suis syndicaliste. Ce sont des gouvernements provinciaux, et non pas le gouvernement fédéral, qui ont été trouvés coupables par le tribunal international qu'est l'OIT de mépris des lois internationales. Si les gens veulent vraiment être francs, ils doivent admettre que ce sont des mesures prises par les gouvernements provinciaux qui se sont révélées les plus gênantes de la politique canadienne. Ce ne sont pas les gens de l'Ontario qui ont élu le premier ministre de la Colombie-Britannique, ce dont ils sont sûrement reconnaissants au ciel. Compte tenu de cette situation, l'accord risque de nuire à la démocratie.

M. Nystrom: Je poursuis dans la même veine. Vous dites qu'il y a eu un transfert important de pouvoirs en faveur des provinces en vertu de l'accord. J'aimerais savoir ce que vous entendez par là.

M. Brown: La possibilité de se retirer des modifications constitutionnelles futurs, la possibilité de ne pas participer aux programmes fédéraux à frais partagés—et je note les remarques de l'intervenant de tout à l'heure à l'effet qu'il s'agit seulement des programmes à frais partagés; si cela signifie que le gouvernement fédéral n'est pas impliqué, très bien. Il y a le pouvoir de nommer les Sénateurs et les juges de la Cour suprême, le pouvoir de prendre des décisions en matière d'immigration. Il s'agit de pouvoirs qui ont tous été transmis, d'une façon ou d'une autre, du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Aucun pouvoir n'a été cédé dans l'autre sens, c'est-à-dire des provinces au gouvernement fédéral.

Au terme de la démarche, on nous a répété ad nauseam que le Premier Ministre avait eu recours à ses compétences d'ancien négociateur syndical. Si le Premier Ministre est un négociateur syndical, alors je suis un négociateur patronal. Ce que le Premier Ministre semble avoir appris c'est l'art de la conciliation. Ce qui ressort des discussions du Lac Meech et d'Ottawa, c'est que les provinces ont négocié et que le Premier Ministre a joué le

[Text]

during the discussions here in Ottawa was the provinces and the Prime Minister mediating, and nobody there arguing on behalf of the federal government, and that is what the accord reflects. All of the change went one way, and some of it is very drastic.

Mr. Nystrom: In terms, Mr. Brown, of the transfer of powers, which you were talking about, when it comes to social programs, when you talk about compensation, this is only going to be in areas that are already an exclusive provincial jurisdiction. There has been no real transfer of federal powers. It just says there can be compensation if a province opts out of a change that the federal government wants in areas of exclusive provincial jurisdiction, and they only get the money if they are setting up a program that is very compatible with national objectives. So I think the federal government still has a lot of clout. The federal government does not have to pay compensation if there is no program that is compatible.

I remind you of the examples we have in this country of social programs in the past; we have had unanimous agreement. I mean, even with medical care it took about four or five years to have a national program. Even in the beginning, Ontario, with Robarts, who was a relatively progressive Progressive Conservative, Robarts in the beginning really opposed medical care in this country. Medical care was pioneered in Saskatchewan. When it first came in as a national program back in the late 1960s, initially only Saskatchewan and British Columbia qualified, but because of cost sharing, within about four years all provinces were onboard.

I do not think there is any real substantive difference now because of the accord, because we are saying right here in the accord that you do not qualify for funding unless you have a program that is compatible with national objectives. I am just wondering, Mr. Brown, what is the difference between the status quo and what we see in Meech Lake.

The other comment I want to make on that as well is when there was a constitutional amendment to transfer power on unemployment insurance, once again it was the unanimous consent of all the provinces that agreed to that. No province was forced into it. And the same thing when it came to pensions. Pensions was a bit different, because we had a special status for Quebec with the Quebec Pension Plan, and that is a case where the Quebec Pension Plan is working very well.

So I think in terms of federal programs in areas that were exclusively provincial in terms of jurisdiction in the past, we have always had unanimous consent, sometimes with the stick-and-carrot method, like medicare, and in some areas just by a political will, such as unemployment insurance. So I am just trying to understand what you mean by a substantial change in terms of compensation.

[Translation]

rôle d'un médiateur. Personne n'a défendu le point de vue du gouvernement fédéral. L'accord le reflète. Tous les changements adoptés vont dans le même sens, et certains sont draconiens.

M. Nystrom: Pour ce qui est du transfert de pouvoirs dont vous parlez, monsieur Brown, à propos des programmes sociaux et de la compensation, les changements visent seulement des domaines de stricte compétence provinciale. Il n'y a pas vraiment de transfert de pouvoirs fédéraux. L'accord prévoit seulement qu'il peut y avoir compensation si une province choisit de ne pas participer à une mesure mise de l'avant par le gouvernement fédéral dans un champ de compétence strictement provinciale. Les provinces ne reçoivent de l'argent que si elles mettent elles-mêmes sur pied un programme parfaitement compatible avec les objectifs nationaux. A mon avis, le gouvernement fédéral conserve passablement de pouvoirs. Le gouvernement fédéral n'a pas à verser de compensation si le programme n'est pas compatible.

Je vous rappelle ce qui s'est passé auparavant dans le cas des programmes sociaux; il y a eu unanimité. Cependant, et même pour l'assurance-maladie, il a fallu quatre ou cinq ans avant que le programme ne devienne vraiment national. Au début, en Ontario, même avec Robarts, qui était un Conservateur relativement progressiste, il n'était pas question d'assurance-maladie. C'est un concept qui a vu le jour en Saskatchewan. Lorsqu'il a pris une envergure nationale pour la première fois à la fin des années 1960, seules la Saskatchewan et la Colombie Britannique y adhéraient. Grâce au système de frais partagés, toutes les provinces ont fini par y adhérer au bout de quatre ans.

Je ne pense pas que l'accord changera grand chose; Nous disons clairement dans l'accord que les provinces ne recevront des fonds que pour les programmes compatibles avec les objectifs nationaux. Je me demande, monsieur Brown, si l'accord va vraiment changer quoi que ce soit.

De même, l'amendement constitutionnel visant à transférer les pouvoirs en matière d'assurance-chômage, a fait l'objet d'un consentement unanime de la part de toutes les provinces. Aucune province n'a été forcée de participer contre son gré. Même chose pour les pensions. Sauf que dans ce cas, la province de Québec a adopté son propre régime de rentes, lequel fonctionne fort bien, soit dit en passant.

Pour des programmes fédéraux dans des domaines de compétence exclusive des provinces, nous avons toujours pu dans le passé obtenir un consentement unanime, grâce à l'approche du bâton et de la carotte, comme dans le cas de l'assurance-maladie, ou grâce à une volonté politique, comme dans le cas de l'assurance-chômage. J'ai un peu de mal à comprendre ce que vous voulez dire lorsque vous

[Texte]

Mr. Brown: At the risk of sounding facetious, I would suggest that the political principle involved in running the unemployment insurance system was probably substantially different. No province would want to get involved with something that has been the cause of that much political grief ever since.

I have to take issue with one of your premises, and that is that the rules with respect to federal-provincial cost sharing and what is a program compatible with the national objectives and so on is all that clear. Certainly I have read statements from spokespeople on behalf of the Government of Quebec that indicate it is not at all clear, because they disagree with spokespeople from other governments. I have also read opinions from academics and from lawyers and from people who are given the title as constitutional experts, all of which suggest that it is not in fact clear who is going to have the power to do what, who is going to have the power to define what limits on new programs there are before they can be open to cost-shared compensation and so on.

There is a further difference with respect to the wording in the Constitutional Accord. It has to be a difference, I think; otherwise, we had a whole lot of people spending a whole lot of time, 20 hours at a stretch at one stage, doing something that did not make any difference. I find that a little hard to believe, quite frankly. Obviously it makes a difference. There is now a difference in the right of the federal government to set up new national programs.

• 1650

If there were no difference, what were those people doing all that time? Drinking coffee and eating doughnuts do not cover that many hours, so they did do something that made a difference. The difference is that provinces are now promised that if they choose to opt out of a new federal program, they will be granted compensation, as long as they do something that then becomes progressively more unclear with the more words you read. They have to do something that is compatible with national standards or objectives. It becomes very fuzzy as to exactly what they have to do, but they are guaranteed that they can get out of the federal program and receive compensation from the federal government for doing that.

That is the difference from the situation that was in existence when medicare was introduced. It is a fundamental difference and it is going to be a political difference, because before, the provinces that did not opt in were going to suffer the political embarrassment that this would cause. The provinces that now choose to run their own program with their own nuances or maybe major differences will not be suffering that, because they will be guaranteed under the Constitution compensation from the federal government for staying out of the federal program and for running their own.

[Traduction]

parlez d'un changement fondamental touchant la compensation.

M. Brown: Je ne veux pas faire de plaisanterie facile, mais la situation politique était probablement très différente dans le cas de l'assurance-chômage. Aucune province n'aurait voulu prendre la responsabilité d'un programme qui a causé tant de difficultés politiques depuis.

Je ne suis pas nécessairement d'accord avec vos hypothèses de départ. Je ne crois pas que les notions de programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés, de compatibilité avec les objectifs nationaux etc. soient aussi claires que cela. J'ai eu l'occasion de lire les déclarations de porte-parole du gouvernement du Québec qui laissent entrevoir des difficultés; ils ne sont pas du tout d'accord avec les porte-parole d'autres gouvernements. J'ai également lu les opinions d'universitaires, de juristes et de gens qui sont considérés comme des experts constitutionnels. Tous font valoir que le pouvoir de décider, le pouvoir de définir les limites des nouveaux programmes susceptibles de donner lieu à la compensation et le reste, sont loin d'être clairs.

Il y a une autre divergence dans le libellé de l'accord constitutionnel, ce qui est normal sinon tous ceux qui ont siégé 20 heures d'affilée auraient perdu leur temps. J'ai du mal à croire que tous ces gens auraient accepté de discuter pour rien. La différence a trait au droit du gouvernement fédéral d'établir de nouveaux programmes nationaux.

S'il n'y a pas de différence, à quoi toutes ces personnes ont-elles consacré leur temps? Elles ont dû faire autre chose que boire du café et manger des beignets. La différence est que les provinces se sont vu promettre une compensation si elles choisissent de ne pas participer à un nouveau programme fédéral, à condition de faire quelque chose qui devient de plus en plus nébuleux au fur et à mesure où on lit le libellé. En tout cas, elles doivent faire quelque chose qui soit compatible avec les normes et objectifs nationaux. Ce qu'elles doivent faire est loin d'être clair, mais elles ont la garantie qu'elles peuvent se retirer d'un programme fédéral et recevoir une compensation le cas échéant.

Il n'en était pas de même à l'époque de l'assurance-maladie. Il y a un changement fondamental, politique par rapport à la situation qui a existé jusqu'ici; auparavant, les provinces qui choisissaient de ne pas participer à un programme devaient en assumer les conséquences politiques. Maintenant, les provinces qui désireront administrer leur propre programme, comportant des différences délicates ou importantes, n'auront pas à assumer les mêmes conséquences, parce qu'elles se verront garantir en vertu de la Constitution une compensation du gouvernement fédéral. Elles pourront rester à l'écart du programme fédéral et y substituer leur propre programme.

[Text]

Mr. Nystrom: But only if they meet national objectives or have a program that is established as being very compatible with national objectives. Otherwise the federal Parliament has no obligation whatsoever to provide those particular funds. I think it is very similar—

Mr. Brown: I am sorry, but the accord does not say “very compatible”. The accord does not use the words you just used. The accord uses words on which experts across the country disagree as to their meaning.

Mr. Nystrom: The accord uses the words “the program or initiative that is compatible with national objectives”.

Mr. Brown: Not standards, objectives.

Mr. Nystrom: Yes, objectives; and in terms of standards, there are a lot of groups in this country that do not necessarily want the standards to be the same. The standards in running a day care centre in Yorkton might be different from a day care centre in the city of Toronto, because we come from very different kinds of societies, but as long as the objectives are compatible. . . We have a country that is very diverse and is different from one region to the other, and I am not sure that we want a centralized plan where you have exactly the same nuance in the city of Yorkton as you have in the city of Toronto.

Mr. Brown: Given what has happened in the province of Saskatchewan—as you pointed out earlier to this committee, our mutual home base—in the last six to eight months with the devastation that the government of that province has been unleashing on its citizens, I would a damned sight sooner have national standards than to have provincial governments able to undercut those standards and implement whatever they think they want and still receive federal funding for it. Besides this—

Mr. Nystrom: In terms of Saskatchewan, I agree now we should have some kind of process to impeach the Premier, but—

Mr. Brown: Or the province of B.C.—

Mr. Nystrom:—that is not the case.

Mr. Brown:—or the province of Newfoundland or several provinces that we would agree on.

Mr. Duguay: Or Manitoba.

Mr. Brown: Sure, take them all, because the point is that we are going to be—

The Joint Chairman (Mr. Speyer): [Inaudible—Editor]

Mr. Brown: “Take them all” was not necessarily meant to be quite that literal a comment, sir.

We are going to have, first of all, a Constitution that is not, with the greatest of respect, clear on what it means. You may be clear on what you hope it means. One of your learned colleagues, Mr. Johnston, spent something like 40 pages pointing out in great legal detail how

[Translation]

M. Nystrom: Seulement si elles respectent les objectifs nationaux ou ont des programmes très compatibles avec les objectifs nationaux. Sinon, le gouvernement fédéral ne sera aucunement obligé de leur verser des fonds. Je pense que c’est très semblable. . .

M. Brown: Je regrette, mais l’accord ne dit pas «très compatible». L’accord n’utilise pas ces termes. L’accord utilise un libellé sur lequel ne réussissent pas à s’entendre les experts de tout le pays.

M. Nystrom: L’accord utilise la phrase «un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux».

M. Brown: Il ne s’agit pas de normes, mais d’objectifs.

M. Nystrom: Oui, d’objectifs; pour ce qui est des normes, il y a de nombreux groupes au pays qui ne souhaitent pas nécessairement qu’elles soient les mêmes partout. Les normes touchant les garderies à Yorkton peuvent être très différentes de celles qui régissent les garderies à Toronto; nos sociétés peuvent être différentes. Tant et aussi longtemps que les objectifs sont compatibles. . . Notre pays est contrasté, il y a des différences d’une région à l’autre. Je ne sais pas si nous voulons vraiment d’un plan unique qui s’applique de la même façon à Yorkton qu’à Toronto.

M. Brown: Compte tenu de ce qui s’est passé au cours des six ou huit derniers mois dans la province de la Saskatchewan—notre terre d’origine à tous les deux, comme vous l’avez fait remarquer un peu plus tôt—compte tenu des maux dont le gouvernement de la province a affligé à ses citoyens, je peux vous dire que je préférerais de loin des normes nationales que d’avoir à subir un gouvernement provincial qui fait fi des normes et qui agit à sa guise, tout en restant admissible au fonds du gouvernement fédéral. En outre. . .

M. Nystrom: Pour ce qui est de la Saskatchewan, je conviens avec vous qu’il devrait y avoir un moyen de déposer le premier ministre. . .

M. Brown: C’est la même chose en Colombie-Britannique. . .

M. Nystrom: . . . mais malheureusement il n’en existe pas.

M. Brown: . . . à Terre-Neuve et dans d’autres provinces encore.

M. Duguay: Le Manitoba.

M. Brown: Vous pouvez toutes les inclure, parce que justement. . .

Le coprésident (M. Speyer): [Inaudible—Éditeur].

M. Brown: J’ai dit «toutes», mais c’était une façon de parler.

Je le dis en toute déférence, nous aurons une Constitution dont le sens sera loin d’être clair. Vous y voyez peut-être ce que vous voulez y voir. Un de vos savants collègues, M. Johnston, a produit 40 pages de texte très détaillé visant à prouver ce point. Le gouvernement du

[Texte]

unclear it is. The Government of Quebec does not agree. They think it is entirely clear, but they do not agree with you.

So it is not clear in the first place, and in the second place, whatever it is gives to the provinces the right to opt out of federal government programs, a guaranteed constitutional right to be compensated and to use that money for their own political ends within the province. That is something I do not think is acceptable.

Mr. Nystrom: In terms of the Supreme Court, it does offer some more powers to the provincial government, but again the provincial governments can submit a list and the federal government must choose someone from that list submitted by the provinces.

Now, in a federal state, Mr. Brown, is it not a wise thing to have some more balance in the system? You recall, as a Saskatchewan resident, the Cyball case, where the Supreme Court ruled against Saskatchewan legislation on taxing some oil companies. The Saskatchewan people, regardless of political party, felt very offended. The Supreme Court did not understand the position of the provincial government.

It seems to me that you might get some more balance in the system if there is a joint co-operative appointment of Supreme Court justices between the provinces and the federal government. I ask you whether or not you would agree with that kind of a process or whether or not you would stand by what you said, that this is probably the wrong way to go.

Mr. Brown: It is the wrong way to go. The government of the Province of Saskatchewan right now has raised the art of political patronage to a level that has seldom been seen before, even at the federal level. To now suggest that somehow by having the government of the Province of Saskatchewan appoint people to the Supreme Court we are going to have legitimate representatives of the people of Saskatchewan and not of the political party of the day just begs belief. It cannot be accepted as fact.

• 1655

A process that would say there is going to be a non-partisan and visibly objective standard of appointing Supreme Court judges that would then incorporate provincial dictates, sure, no problem. But having the governments do it simply means that the whole accusation that the judicial system is a kind of massive patronage is simply going to be made that much more visible to everybody.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Brown, thank you very much for coming to these hearings and acquainting us with your views. We are going to rise for a period of 10 minutes before we hear evidence from the next group. Thank you very much.

Mr. Brown: Thank you for your time. I was afraid that at this late hour of the day I might be the last of a long

[Traduction]

Québec semble penser que c'est parfaitement clair, mais il n'a pas la même interprétation que vous.

Donc, premièrement, le texte n'est pas clair, et, deuxièmement, quoi qu'il en soit, il accorde aux provinces le droit de se retirer des programmes du gouvernement fédéral, le droit de par la Constitution d'être dédommagé dans ces circonstances et d'utiliser les fonds à leurs propres fins politiques à l'intérieur de leur compétence. À mon avis, c'est tout à fait inacceptable.

M. Nystrom: En ce qui concerne la Cour suprême, il y a des pouvoirs supplémentaires d'accordés aux provinces, mais les provinces se bornent à présenter une liste et c'est le gouvernement fédéral qui effectue les choix à partir de la liste.

Dans un système fédéral, monsieur Brown, n'est-il pas avisé de prévoir des contrepoids? Vous êtes un résident de la Saskatchewan. Rappelez-vous l'affaire Cyball dans laquelle la Cour suprême s'est prononcée contre la législation de la Saskatchewan relativement à l'imposition de certaines sociétés pétrolières. Quelle que soit leur affiliation politique, les gens de la Saskatchewan se sont sentis brimés. La Cour suprême n'a pas compris la position du gouvernement provincial.

Il me semble que le système pourrait avoir plus de contrepoids si la nomination des juges à la Cour suprême était faite conjointement entre les provinces et le gouvernement fédéral. Je me demande si vous ne pourriez pas être d'accord avec une telle façon de procéder ou si vous préférez maintenir votre position.

M. Brown: J'y suis également opposé. Le gouvernement de la Saskatchewan exerce l'art du patronage comme personne n'a osé le faire avant lui, même pas à l'échelon fédéral. Il est difficile de croire qu'en faisant appel au gouvernement de la province de la Saskatchewan pour nommer les juges de la Cour suprême nous pourrions avoir des gens qui représentent vraiment la Saskatchewan et non pas le parti politique au pouvoir.

Il n'y aurait pas de mal à prévoir un processus qui établisse des normes non partisans et parfaitement objectives pour la nomination des juges de la Cour Suprême tout en tenant compte des instructions des provinces. Cependant, si le choix n'appartient qu'aux gouvernements, l'impression que l'appareil judiciaire n'est qu'un nid de patronage ne peut être que renforcée.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Brown, merci beaucoup d'avoir participé à ces audiences et de nous avoir fait part de vos vues sur le sujet. Nous allons faire une pose de 10 minutes avant d'entendre le groupe suivant. Merci beaucoup.

M. Brown: Merci de votre attention. J'avais craint à cette heure tardive d'être le dernier d'une longue liste de

[Text]

series of witnesses and put people to sleep, but I do not seem to have accomplished that.

Mr. Duguay: Not in August; in July maybe, but not in August.

• 1656

• 1706

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Members of the committee, I think we are unanimous in believing that the next group, a very, very respected women's group, will have something of great substance to say to us. It is the Women's Legal Education and Action Fund, and Lucie Lamarche is on the executive committee. I would ask if you would introduce the people who are with you, please.

Mme Lucie Lamarche (membre du comité exécutif, Fonds d'Action et d'Éducation juridiques pour les femmes): Avec plaisir, monsieur le président.

Le FAEJ a délégué à ce Comité mixte, ma collègue M^{me} Beth Symes. Elle est membre fondatrice du FAEJ et membre de son comité juridique. Marilou McPhedran est aussi fondatrice du FAEJ et, à notre plus grand plaisir, était très active en 1981-1982 lors des négociations sur la Constitution; elle est actuellement responsable du *fund raising committee* pour le FAEJ.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): May I ask if you would give us a précis of your brief, highlighting the major points you wish to make. Thereafter, I hope you will submit yourself to examination by members of the committee. You are the last group of the day and, as I told you informally, we will go a little longer with you if that is the will of the committee. I am sure there will be a lot of interesting questions arising out of your brief.

Mme Lamarche: Il nous apparaît très opportun, dans un premier temps, de souligner que le FAEJ est heureux de l'entente constitutionnelle du Lac Meech qui reconnaît le caractère distinct de la société québécoise et l'importance de la participation de l'ensemble des provinces au processus de décision. Cependant, travaillant déjà de concert avec toutes les Canadiennes et les Québécoises pour que soient reconnus les droits à l'égalité, le FAEJ tient à exprimer, dans les propos qui suivront dans quelques minutes, son inquiétude devant la façon dont cette entente a négligé de garantir explicitement aux Canadiennes et aux minorités le droit à l'égalité. C'est ce que nous entendons vous démontrer dans les 13 ou 14 minutes qui suivent.

Cependant, nous prendrons l'une de ces minutes pour vous exposer ce qu'est FAEJ et sa mission.

Le FAEJ est le Fonds d'Action et d'Éducation juridiques pour les femmes. C'est le *Legal Education and Action Fund for Women*, en anglais. C'est un organisme national, à but non lucratif. Il a obtenu sa reconnaissance à des fins charitables; il mise essentiellement sur le travail bénévole et volontaire de la communauté pour atteindre ses objectifs.

[Translation]

témoins et d'endormir tout le monde, mais je constate qu'il n'en a été rien.

M. Duguay: Pas en août; en juillet, peut-être, mais pas en août.

Le coprésident (M. Speyer): Mesdames et messieurs du Comité, je pense que—unanimement—nous avons un grand respect pour le groupe suivant, un groupe féminin dont les propos auront beaucoup de sens. Il s'agit du Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes, dont le porte-parole est Lucie Lamarche, membre du comité exécutif. Pouvez-vous nous présenter vos collègues?

Ms Lucie Lamarche (Member, Executive Committee, Women's Legal Education and Action Fund): I shall be happy to do so, Mr. Chairman.

LEAF has delegated my colleague, Ms Beth Symes, to appear before this joint committee. She is a founding member of LEAF and a member of its legal committee. Marilou McPhedran is also a founding member of LEAF and we were delighted with her vigorous action in 1981-1982 during the constitutional negotiations; she currently chairs LEAF's fund-raising committee.

Le coprésident (M. Speyer): Je vous demanderai de résumer votre mémoire et d'en souligner les points saillants. Ensuite, j'espère que vous serez prête à répondre aux questions des membres du comité. Vous êtes le dernier groupe aujourd'hui et, comme je vous le disais officieusement, le Comité pourrait prolonger un peu la session avec vous. Je suis certain que votre mémoire soulèvera beaucoup de questions intéressantes.

Ms Lamarche: Firstly, we feel it is quite appropriate to point out that LEAF is happy with the Meech Lake Constitutional Accord recognizing the distinct nature of Quebec society and the importance of participation by all provinces in the decision-making process. However, since LEAF is already working with all women in Canada and Quebec toward recognition of the right to equality, in our remarks we wish to express our organization's concern at the failure of this Accord to guarantee explicitly the right to equality of Canadian women and of minorities. This is what we intend to show you in the next 13 or 14 minutes.

However, we shall take one of those minutes to explain LEAF and its mandate.

LEAF is the Legal Education and Action Fund for Women. It is a national non-profit organization and a recognized charity. Essentially, it relies on volunteer work in the community to reach its goals.

[Texte]

Le FAEJ peut être décrit essentiellement par ces trois objectifs. D'abord, il appuie devant les tribunaux canadiens les causes destinées à promouvoir l'égalité des Canadiennes.

LEAF is a litigator.

• 1710

L'égalité des Canadiennes pour le FAEJ est promue devant les tribunaux selon une compréhension à multiple volets qu'a le FAEJ du droit des Canadiennes à l'égalité. Il y a plusieurs composantes dans la discrimination contre les Canadiennes. Pensons à des combinaisons comme l'âge et la race, la femme âgée, la femme autochtone, la femme noire. Rarement, dans son expérience, le FAEJ ne s'est présenté devant un tribunal en alléguant strictement un problème de discrimination sexuelle.

Par ailleurs, le FAEJ est intervenu devant la Cour suprême du Canada, dans trois dossiers. Dans l'un, pour discuter du contenu même de la notion de l'égalité; dans un autre, pour établir son point de vue, soumettre son expertise à la Cour suprême en matière de discrimination plus spécifiquement sexuelle.

L'autre mandat du FAEJ est, bien sûr, d'encourager et de permettre l'avancement de la recherche dans les droits à l'égalité et d'éduquer le public sur ces droits reconnus par la loi du Canada.

Il est important de préciser que le FAEJ tire ses origines de l'implication et de l'intérêt des Canadiennes dans les débats qui ont entouré l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. En 1981-1982, des femmes venant de partout au Canada ont formé un comité. Ce dernier s'est fait entendre des autorités parlementaires avec succès au sujet des droits à l'égalité. Le FAEJ se donne maintenant comme mission de veiller pour que l'égalité des Canadiennes devienne une réalité. Voici ce qui explique, en partie, notre présence devant ce Comité aujourd'hui.

Le FAEJ encourage le développement d'une jurisprudence qui favorisera les minorités et les femmes tout en étant cohérente avec les garanties constitutionnelles.

Il est important, en terminant, de préciser que le FAEJ marraine des dossiers devant les tribunaux de toutes les provinces, y compris les cours d'appel et la Cour suprême. On tient toujours à préciser cet élément, parce que quand on se réfère à l'expertise du FAEJ, c'est en tant que *litigator expert*. Le FAEJ est un expert devant les tribunaux. Il a, de la Charte et des accords, une perspective dynamique de ce que peuvent être les obstacles et les difficultés qu'ils comportent.

Je cède maintenant la parole à Marilou McPhedran qui vous exposera brièvement ce que le FAEJ a vécu dans cette course à l'égalité.

Ms Marilou McPhedran (Executive Committee Member, Women's Legal Education and Action Fund): Thank you, Lucie. Chairpeople and members of the committee, some of you are very familiar to me. In 1981 I

[Traduction]

Basically, LEAF may be described by its three objectives: firstly, before Canadian courts, it supports cases that promote equality for Canadian women.

Le FAEJ porte ses causes devant les tribunaux.

We at LEAF feel that equality for Canadian women can be promoted before the courts by means of our multifaceted understanding of these women's right to equality. Discrimination against women in Canada is also affected by other factors, for example age and race: elderly women, Native women or black women. LEAF has rarely appeared before a court claiming solely sexual discrimination.

LEAF has appeared before the Supreme Court of Canada in three cases: in one, to discuss the essence of the concept of equality; in another, to set forth its point of view and give the Supreme Court the benefit of its knowledge of specifically sexual discrimination.

LEAF's other mandate, of course, is to encourage and effect progress in research on equality rights, and to educate the public on these rights that are recognized in Canadian law.

We should point out that LEAF originated from the involvement and interest of Canadian women in the debate surrounding the passage of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In 1981-82, women from all over Canada formed a committee. This committee successfully lobbied parliamentarians on the equality rights. Now, LEAF's mandate is to ensure that equality becomes a reality for Canadian women. In part, this is why we are here today.

LEAF encourages the development of a body of law that will promote the rights of minorities and women in a manner consistent with constitutional guarantees.

In closing, we feel it is important to note that LEAF supports cases before courts in all the provinces, including courts of appeal and the Supreme Court. We always emphasize this point because LEAF's expertise is in the field of litigation. LEAF is an expert before the courts. It has a dynamic view of possible obstacles and difficulties that may be found in the Charter and the Accords.

I shall now give the floor to Marilou McPhedran, who will give you a brief outline of LEAF's efforts to achieve equality.

Mme Marilou McPhedran (membre du comité exécutif, Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes): Merci. Messieurs et mesdames du Comité, certains visages me sont très familiers. J'étais ici en 1981

[Text]

was here as a spokesperson for the Ad Hoc Committee of Canadian Women. At that time FA EJ did not exist, and we were in a very early stage of developing both the concept and the constitutional definition of equality.

It is now six years later. We are here before you again today, some of us with some reluctance and some sadness that this is necessary, but understanding that in a democracy summer holidays are things that have to take second place to risks to our constitutional rights.

The reference to the ad hoc committee was to take you back to 1981 and to remind you of two waves that had no historical precedent in this country, and in fact as someone in temporary exile in the United States, I can assure you that our American counterparts are immensely impressed. They do not have a precedent in their history either to match what happened in 1981 and 1982, which resulted in several redraftings of section 15 of the Charter, and at the very end of the process, in what was a highly unusual procedural step, the inclusion of an amendment of section 28 of the Charter, which was and is the sexual equality guarantee in our Constitution.

Those two sections make up the substance of equality rights for Canadians in this country. They are certainly essential to the work that FA EJ does and must continue to do, probably for many generations to come, to reach the goal of social equality.

• 1715

When we left Ottawa, those of us who did not live here on Parliament Hill except temporarily for the times when we had to come and chat with you, it was with the understanding that the equality guarantees had been entrenched in our Constitution and generations to come could rely on them; and that they would affect the law and policy of this entire nation, of all governments that make up this country.

Canada has legal obligations to move toward achieving true social equality, not just fancy words on heavy bond paper. Those obligations are both international and national. The International Covenant on Human Rights and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women are both documents to which Canada is signatory. Shortly after the accord of November 1981, Canada signed the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, and all the provinces and territories confirmed that decision; to sign and commit this country to that obligation. We have an obligation to report to the United Nations on how this country is undertaking measures to achieve full recognition of women's equality rights. Nationally, we have the Constitution Act of 1982, which contains within it the Charter of Rights and Freedoms, and within that the crucial sections 15 and 28.

It is very important for this committee to bear in mind what a recent committee stated. I am quoting the Chairperson of the Standing Committee on the Secretary of State:

[Translation]

comme représentante du Comité ad hoc sur les Canadiennes. A l'époque, le FA EJ n'existait pas, on ne faisait que commencer à parler de la notion et de la définition constitutionnelles de l'égalité.

Six ans plus tard, nous voici encore une fois devant vous. Certaines d'entre nous trouvent regrettable ou lamentable que cela soit nécessaire, mais nous comprenons que dans une démocratie, les vacances d'été doivent céder devant les dangers que courent nos droits constitutionnels.

Si j'ai parlé du Comité ad hoc, c'était pour vous ramener en 1981 et pour vous rappeler les deux vagues sans précédent qui ont secoué le Canada, et qui, je peux vous l'assurer—je suis exilée temporairement aux États-Unis—ont bien impressionné nos homologues américaines. Aucun précédent dans l'histoire américaine ne vaut non plus les événements de 1981 et 1982, événements qui ont entraîné plusieurs révisions à l'article 15 de la Charte, d'une part, et enfin, lors d'une procédure presque inouïe, l'inclusion de l'article 28 à la Charte qui garantissait et continue de garantir l'égalité constitutionnelle des droits pour les deux sexes.

Ces deux articles constituent pour les Canadiens les droits essentiels à l'égalité. Évidemment, ils sont essentiels au travail qu'effectue le FA EJ, travail que notre groupe devra probablement poursuivre pendant plusieurs générations afin d'atteindre l'objectif de l'égalité sociale.

En partant d'Ottawa, nous étions convaincus que les garanties relatives à l'égalité étaient désormais inscrites dans la Constitution et que les générations à venir pourraient s'en prévaloir; et nous croyions aussi qu'elles influeraient sur les lois et les politiques de tout le pays et de tous les gouvernements qui en font partie.

Le Canada a juridiquement des obligations en ce qui a trait à l'égalité sociale et ne peut se contenter de beaux mots. Et ses obligations valent tant sur le plan international que national. Il est signataire des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Peu après l'accord de novembre 1981, le Canada a signé la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et toutes les provinces et tous les territoires y ont adhéré. Le Canada doit donc rendre compte aux Nations Unies des mesures qu'il prend pour que soient pleinement reconnus les droits des femmes à l'égalité sur son territoire. Sur le plan national, nous avons l'Acte constitutionnel de 1982, qui renferme la Charte des droits et libertés avec ses articles 15 et 28 dont l'importance est capitale.

Il est très important que le présent Comité tienne compte de ce que disait le président du Comité permanent du Secrétariat d'Etat dans son plus récent rapport:

[Texte]

We heard evidence which confirms that women have not yet achieved equality, that serious barriers remain, and that new areas of need are emerging. The committee therefore recommends that the Women's Program continue with present funding and, if possible, consider increasing funding. We are, however, insisting on greater accountability by applicant organizations.

We are one of those organizations, and we welcome the opportunity for that accountability. But part of our role in accountability to this government for money that is received is also our responsibility to the women of this country, and in fact to all equality seekers in this country who have to rely on sections 15 and 28 of the Charter. We are here today to urge you to consider very seriously the risk. We believe at this time it is truly without intent, but the effect of what has happened, inadvertently though it may be, is to create a hierarchy of rights that was never intended in 1981, and that was in fact a promise to the women of this country and to equality seekers in this country that there would be no differential levels of equality rights in this country.

Ms Beth Symes (Member, National Legal Committee, Women's Legal Education and Action Fund): The courts have interpreted the Constitution and the Charter and have said it is a very different thing from interpreting a statute. Whereas a statute talks about present obligations and is easily repealed, the Charter is drafted with an eye to the future. It is to provide a framework for legislation and the exercise of government power and to provide unremitting protection for individual rights and liberties. A charter or constitution is not easily repealed or amended. It must be capable of growth over time to meet new social, political, and historical realities often unimagined by its framers.

The courts have also spoken on what "equality" means. Perhaps one of the best statements is contained in the decision of the Ontario Court of Appeal in the Blainey decision—the young girl who wishes to play hockey:

The positive right to equality in both the substance and the administration of the law... an all-encompassing right governing all legislative action. Like the ideals of equal justice and equal access to the law, the right to equal protection and equal benefit of the law, now enshrined in the Charter, rests on the moral and ethical principle fundamental to a truly free and democratic society, that all persons should be treated by the law on a footing of equality, with equal concern and equal respect.

[Traduction]

Les témoignages que nous avons entendus confirment que les femmes n'ont pas encore atteint l'égalité avec les hommes, qu'il reste des obstacles importants à surmonter et que les besoins des femmes changent. Le Comité recommande par conséquent que le Programme de promotion de la femme poursuive ses activités actuelles de financement et, si possible, qu'on examine la possibilité d'augmenter le niveau de financement. Nous tenons cependant aussi à ce que les organismes qui demandent des subventions soient tenus de rendre compte de l'utilisation de ces fonds de façon plus détaillée.

Nous figurons parmi ces organismes, et cette obligation nous paraît tout à fait opportune. Mais notre responsabilité ne se limite pas à rendre compte de l'utilisation des fonds au gouvernement. Nous avons aussi des obligations envers les femmes canadiennes et, en fait, envers tous ceux et celles qui réclament l'égalité dans ce pays en vertu des articles 15 et 28 de la Charte. Nous sommes ici aujourd'hui pour vous inciter à considérer très sérieusement les risques que comporte l'accord. Sans le vouloir, on a créé une hiérarchie de droits, ce qui n'avait jamais été l'intention en 1981. En fait, à l'époque, on avait même promis aux femmes canadiennes et aux militants en faveur de l'égalité qu'il n'y aurait aucune différence entre les droits à l'égalité reconnus au Canada.

Mme Beth Symes (membre, Comité légal national, Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes): Les tribunaux ont eu l'occasion d'interpréter certaines parties de la Constitution et de la Charte et ont dit que c'était très différent de l'interprétation à partir d'une loi. Une loi porte sur des obligations existantes et peut facilement être abrogée, tandis que la Charte est rédigée en fonction de l'avenir. Elle a pour but de fournir un cadre à la législation et à l'exercice du pouvoir gouvernemental et d'offrir une protection constante à l'égard des droits et des libertés individuelles. Il est difficile d'abroger ou de modifier une charte ou une constitution. Une charte ou une constitution doit pouvoir être élargie pour faire face à de nouvelles réalités sociales, politiques et historiques que ceux qui l'ont structuré n'ont souvent jamais pu imaginer.

Les tribunaux se sont aussi exprimés sur ce que signifie «égalité». Le meilleur énoncé, à cet égard, est peut-être celui qui renferme la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause Blainey—celle de la jeune fille qui désire jouer au hockey:

Le droit positif à l'égalité, tant en substance qu'en ce qui concerne l'administration de la loi... un droit polyvalent qui régit toute mesure législative. Comme les idéaux de l'égalité en ce qui a trait à la justice et à l'accès à la loi, le droit à la protection de la loi et aux avantages qu'elle procure, maintenant inscrits dans la Charte, repose sur le principe moral et éthique, fondamental à toute société vraiment libre et démocratique, qui veut que devant la loi, toutes les personnes devraient être traitées sur un pied d'égalité, avec les mêmes égards et le même respect.

[Text]

The problem with the 1982 constitutional process was that Quebec was non-participating, in the end. LEAF today welcomes Quebec as a full partner in the constitution process, and acknowledges Quebec as a distinct society. But we have grave problems with the accord as it presently stands.

• 1720

Ms McPhedran: Those grave concerns centre around the actual impact on the day-to-day lives of Canadian women. You heard yesterday morning lengthy testimony from one of the architects of the Meech Lake accord, Senator Lowell Murray, that only egregious errors would be enough to move the government to reconsider. We have found a number of serious errors. We call them the Meech mistakes. We can give you more details but we will not take your time with that now.

You are all familiar with the term "the feminization of poverty". We believe legally that the impact on women, particularly women who are multiply disadvantaged, particularly elderly women in this country, single mothers, women of colour, women who have perhaps several of those definitions that make their lives incredibly difficult beyond the comprehension of many of us in this room, most of whom we must admit are not of colour, are in fact not women and certainly are not poor.

What we see at LEAF are hundreds and hundreds of telephone calls and letters that come in to us from women across this country. To date we have been entirely successful with our cases. LEAF has over 150 cases being researched or litigated. Of these, our national legal committee has undertaken 29 equality cases in Canadian courts. Both male and female lawyers donate their time and we have been very fortunate to have very senior people give of their expertise. Our national legal committee is entirely voluntary.

The cases that we have undertaken, which we would use to illustrate our point about the impact on multiply disadvantaged women in this country, include several cases dealing with the right of single welfare mothers to a personal life as long as they are not receiving significant support from the state as well as a man in their life. We have cases dealing with domestic workers who need protection under the employment standards acts of the various provinces. We have cases in four provinces dealing with pension entitlements of older women. And we have dealt at a policy level and a consultation level with the whole question of access to health care around reproductive rights in Saskatchewan. As well, we have members of our national legal committee looking at possible education and day care cases.

[Translation]

La difficulté, du processus constitutionnel de 1982 tenait à ce que le Québec refusait d'y participer. Le fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes est aujourd'hui heureux d'accueillir le Québec au sein du processus constitutionnel et reconnaît le Québec comme une société distincte. Mais l'Accord présente de graves difficultés dans sa formulation actuelle.

Mme McPhedran: Ces difficultés portent principalement sur les conséquences réelles qu'il aura sur la vie de tous les jours des Canadiennes. Hier matin, vous avez entendu le long témoignage de l'un des architectes de l'accord du lac Meech, le sénateur Lowell Murray, selon qui seules des erreurs flagrantes forceraient le gouvernement à le modifier. Nous avons trouvé un grand nombre d'erreurs graves, erreurs que nous avons baptisées «erreurs du lac Meech». Nous pourrions vous donner plus de détails à ce sujet, mais nous ne voulons pas consacrer trop de votre temps à cela.

Vous avez tous déjà entendu l'expression «féminisation de la pauvreté». Nous croyons que c'est juridiquement l'effet qu'aura l'Accord sur les femmes, notamment sur celles qui sont défavorisées à de multiples égards, et particulièrement sur les femmes âgées, les mères célibataires, les femmes de couleur, et les femmes auxquelles plusieurs de ces définitions s'appliquent peut-être et qui leur rendent la vie incroyablement difficile, à un point qui dépasse même l'entendement de plusieurs personnes ici présentes cet après-midi qui, pour la plupart, il faut l'admettre, ne sont ni de couleur, ni des femmes, et certainement pas pauvres.

Nous recevons des centaines et des centaines d'appels et de lettres de Canadiennes de tout le pays. Jusqu'à maintenant, nous avons eu gain de cause dans tous les cas dont nous nous sommes occupés. Nous avons actuellement plus de 150 cas qui font l'objet de recherche ou qui sont en litige. Vingt-neuf de ces cas ont trait à l'égalité, et notre comité juridique national en assure la défense devant les tribunaux canadiens. Ce sont des avocats et des avocates qui le font gratuitement, et nous avons la très grande chance de pouvoir profiter des services de personnes de très grande expérience. Aucun membre de notre comité n'est rémunéré.

Parmi les causes que nous avons entrepris de défendre, et que nous utiliserions pour appuyer ce que nous soutenons relativement à l'effet qu'aura l'Accord sur les femmes défavorisées à maints égards, figurent plusieurs cas ayant trait aux droits à une vie personnelle des mères célibataires bénéficiaires de l'assistance-sociale, qui ne reçoivent aucune aide importante de la part de l'État ou de quelqu'un d'autre. Nous défendons aussi des cas de travailleuses domestiques à qui les lois sur les normes de travail des diverses provinces devraient assurer une certaine protection. Nous défendrons aussi, dans quatre provinces, les droits d'un certain nombre de femmes âgées à une pension. Et nous sommes intervenus, sur le plan des politiques et de la consultation, sur tout ce qui entoure l'accès aux soins de santé en matière de droits

[Texte]

What is the effect of the accord on this? There is the whole opting out provision that is dealt with under the spending powers. It creates a problem for many of the poorer provinces which would have an incentive to opt out, contained within them the poorer women of this country. The impact on them will be all the greater.

Canadians move a great deal. If the opting out provisions are not more clearly dealt with, then you have a serious problem of non-integration of programs and you have an overall loss to Canadian women. When they move they lose a basic right.

Ms Symes: I have the difficulty of doing the technical portion with respect to the interpretation of clauses 1 and 16 of the accord. Please will you bear with me? This is maybe extensive lawyering, but let me carry through.

Clause 1 inserts into section 2 of the 1867 Constitution Act the concept of a distinct society and the mandate and role of the legislature to preserve and promote that distinct identity. But what does the phrase "distinct society" mean? What will the clause produce in law?

There are two potential options with respect to that. One is that it is a substantive provision, one that gives positive rights and obligations to governments with respect to its preservation and goal of a distinct society. The second possibility is that it will be used by the courts as an aid to interpret such things as section 1 of the Charter of Rights and Freedoms. That is the one that the rights notwithstanding... they are reasonable in a free and democratic society.

• 1725

Now, the accord provides no guidance as to the scope or the interpretation to be placed on the distinct society. We must then wait for the court decisions as to what that will bring. But with that open question, LEAF has the following concern—namely, what will happen to the rights and freedoms of women and minorities within the distinct societies?

I would first ask you to recognize that much of discrimination is in fact culturally based. Whether that is on the basis of race, religion, age, or sex, it has a culture foundation. We have been involved in this country and in each province with the long process of education in order to try to eradicate some of that.

Secondly, LEAF is concerned that in the balancing there will be a sacrificing of sexual equality for racial equality. I ask you to remember what the Supreme Court

[Traduction]

relatifs à la reproduction en Saskatchewan. En outre, quelques membres de notre comité juridique national examinent une certaine cause ayant trait à l'éducation et à la garde des enfants.

Quel est l'effet de l'Accord sur tout cela? Il y a toute la question du droit de retrait dont on traite à la rubrique des pouvoirs de dépenser. Ce droit présente une difficulté pour plusieurs des provinces pauvres, où se trouvent les femmes les plus défavorisées du pays, qui auraient avantage à s'en prévaloir. L'effet de l'Accord sera d'autant plus important sur ces femmes.

Bien des Canadiens changent de province. Si l'on ne définit pas plus clairement les dispositions relatives aux droits de retrait, il y aura de graves problèmes sur le plan de l'intégration des programmes, et les Canadiennes en souffriront dans l'ensemble. En changeant de province, elles perdront un droit fondamental.

Mme Symes: L'interprétation des articles 1 et 16 de l'accord me pose quelques difficultés d'ordre technique. Je vous demanderais d'être patient. J'insisterai peut-être un peu trop à votre goût sur les questions d'ordre juridique, mais permettez-moi de développer ma pensée.

L'article 1 de l'Accord insère, à l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867, la notion d'une société distincte ainsi que le mandat et le rôle de la législature de préserver et de promouvoir ce caractère distinct. Mais que signifie l'expression «société distincte»? Comment sera-t-elle interprétée sur le plan juridique?

Il y a deux possibilités à cet égard: l'une veut qu'on la considère comme une disposition conférant des droits et des obligations au gouvernement en ce qui a trait à la préservation et à la promotion de la société distincte, et l'autre, que les tribunaux l'utilisent pour faciliter l'interprétation d'articles comme l'article 1 de la Charte des droits et libertés. Il s'agit de l'article concernant les droits... A condition qu'ils soient raisonnables, dans une société libre et démocratique.

L'accord ne comprend aucune instruction concernant la portée de l'expression société distincte ou l'interprétation à lui donner. Nous devons donc attendre les décisions que les cours prendront à cet égard. La question étant ouverte, le FAEJ se demande ce qu'il adviendra des droits et libertés des femmes et des minorités au sein de telles sociétés distinctes?

Je voudrais tout d'abord vous demander de tenir compte du fait que la discrimination a bien souvent un fondement culturel. Qu'il s'agisse de discrimination pour des raisons de race, de religion, d'âge ou de sexe, son origine est souvent culturelle. Dans l'ensemble des provinces canadiennes, nous nous efforçons d'éduquer les gens pour remédier à cela.

Deuxièmement, le FAEJ craint qu'en recherchant l'équilibre, on sacrifie l'égalité sexuelle à l'égalité raciale. Je vous demande de vous rappeler la décision de la Cour

[Text]

of Canada did in the Lavell decision with respect to Indian rights.

We have concerns. Section 16 of the accord specifically provides that sections 25 and 27 of the Charter, section 35 of the Constitution, and section 91.24 of the 1867 Constitution are all present and that the accord is subject to those. What is clearly missing are sections 15 and 28. Their absence, in light of the fact that sections 25, 27, 35, and 91.24 have been enumerated, will be telling. Because it has been specifically addressed, the absence means, or may well mean, that the equality rights in sections 15 and 28 are not provided for in the accord. Moreover, within the accord itself, section 3, which addresses the immigration problems, specifically states that the Charter applies to that section. Section 1, the distinct society, does not have such a provision.

Finally, we know from the decision of the Supreme Court of Canada in Hunter and Southam that the courts have stated that while they are the guardians of the Constitution in individual rights, it is up to the legislature to enact legislation to comply with the constitutional requirements. It is not up to the courts to fill gaps. So we are really concerned that in section 16 of the accord the courts will not read that legislation to include the guarantees of equality for women and minorities.

Lucie Lamarche will now give some examples with respect to specific problems that we foresee in the trade-off of equality in a distinct society.

Mme Lamarche: Nous nous sommes livrées à un petit exercice. Nous avons tenté de concevoir des conflits potentiels et réels dans une conjoncture culturelle et sociale donnée, soit celle de la société québécoise ou de la société canadienne. Nous vous garantissons que nous ne nous sommes pas livrées à l'exercice avec un esprit paranoïaque. Nous l'avons fait dans le but de tenter de saisir les moments du quotidien où la notion de société distincte pourrait être confrontée aux articles 28 et 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Nous avons retenu quatre exemples de cet exercice. Ils nous apparaissent comme de bonnes illustrations, dans les circonstances. Par exemple, nous nous sommes demandées, dans le contexte de ce que M^{me} Symes vient d'exposer, quels traitements seraient réservés à un Roncarelli, en 1987? Tout le monde connaît l'affaire Roncarelli, ce témoin de Jehovah à qui le premier ministre de l'époque, M. Duplessis, avait refusé un permis d'alcool parce que M. Roncarelli cautionnait d'autres témoins de Jehovah, suite à leur emprisonnement. Cette question n'a pas été traitée par la Cour suprême sous l'angle des droits et libertés. Elle le fut sous un autre angle, bien sûr. Elle ne mérite pas moins réflexion. Elle illustre un certain équilibre à trouver dans la confrontation entre la religion et ce concept de société distincte.

[Translation]

suprême du Canada dans le cas Lavell, concernant les droits des autochtones.

Nous sommes très inquiets. La 16^{ième} clause de l'accord prévoit clairement que celui-ci est assujéti aux articles 25 et 27 de la Charte, à l'article 35 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 91.24 de la Constitution de 1867. Aucune mention n'est faite des articles 15 et 28. Étant donné que les articles 25, 27, 35 et 91.24 ont été cités, l'absence des articles 15 et 28 est très éloquente. Cela peut très bien vouloir dire que les droits à l'égalité prévus par les articles 15 et 28 ne font pas partie de l'accord. En outre, en ce qui concerne l'accord lui-même, la troisième clause relative aux problèmes de l'immigration prévoit spécifiquement l'application de la Charte. L'article 1, qui porte sur une société distincte, ne prévoit rien de tel.

Finalement, nous savons très bien depuis la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans le cas Hunter et Southam que, bien que les cours ont déclaré être les gardiennes de la Constitution lorsqu'il s'agit des droits individuels, il appartient aux parlements provinciaux de promulguer des lois visant à répondre aux exigences constitutionnelles. Ce n'est pas aux cours qu'il incombe de combler des lacunes éventuelles. Nous craignons donc qu'en ce qui concerne la 16^{ième} clause de l'accord, les cours n'y incluent pas les garanties données aux femmes et aux minorités en matière d'égalité.

M^{me} Lucie Lamarche va maintenant vous citer certains exemples relatifs au problème spécifique que soulève, selon nous, le concept de l'égalité dans une société distincte.

Mrs. Lamarche: We conducted a little exercise. We tried to think up potential and real conflicts in a given cultural and social setting, either that of Quebec society or of Canadian society. We assure you that we did not conduct the exercise in a paranoid frame of mind. We did it in order to find the situations in daily life where the concept of distinct society could conflict with sections 28 and 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

We kept four examples from this exercise. They seemed to us to be good illustrations in the circumstances. For example, we wondered, in the context Mrs. Symes has just described, what treatment Roncarelli would receive in 1987. Everyone knows the Roncarelli affair. He was a Jehovah Witness whom the Premier at the time, Mr. Duplessis, refused a liquor licence because Mr. Roncarelli provided bail for other Jehovah Witnesses after they were imprisoned. This question was not dealt with by the Supreme Court from the point of view of rights and freedoms. It was from another angle, of course. It is worth reflecting upon it nonetheless. It illustrates a certain balance that must be struck between religion and this concept of distinct society.

[Texte]

[Traduction]

• 1730

Nous nous sommes aussi arrêtées sur des questions plus spécifiquement féminines, ce qui nous a menés au deuxième exemple, celui de l'avortement. La conjoncture n'est pas strictement québécoise. On sait que les tribunaux de la Saskatchewan ont récemment déclaré inapplicable une législation qui mettait fin à la possibilité pour les femmes de la Saskatchewan d'avoir recours à des services d'avortement thérapeutique. Qu'en serait-il au Québec où la discrimination prend sa source dans une culture avec un passé et un présent très catholiques? Que se passerait-il dans la conjoncture actuelle du Québec? Qu'en serait-il d'une législation, ou même d'une directive administrative, qui empêcherait les Québécoises d'avoir accès à des services d'avortement thérapeutique ou de planning relatifs au choix d'un avortement thérapeutique? Quelle serait la confrontation entre ces valeurs culturelles dites québécoises et ce droit des femmes au libre choix?

Un autre exemple est pris dans le domaine de l'éducation. Des commentaires vous seront soumis relativement à la décision de la Cour suprême par M^{me} le juge Wilson, dans l'affaire du *Separate School*. Il nous apparaît que cet exemple est particulièrement pertinent. Au Québec, il est actuellement très difficile de sensibiliser les commissions scolaires à la formation des femmes dans des métiers non traditionnels désignés, en anglais, sous le vocable de *Women and Trade*. Il est extrêmement difficile d'obtenir des cours et des budgets. Compte tenu du caractère distinct de notre société qui donne une certaine perspective à une commission scolaire catholique, que se passerait-il si cette commission scolaire se plaisait à refuser ce type de formation non traditionnelle à des Québécoises?

Enfin, un dernier exemple, toujours dans le domaine de l'éducation. Il n'est certes pas purement québécois. Comment élucider le cas des collèges privés qui offriraient une éducation aux garçons seulement et qui refuseraient, au nom de la spécificité du programme éducatif et du caractère catholique de l'institution, d'embaucher des minorités visibles ou des femmes pour donner cette éducation aux jeunes étudiants? Il nous a été signalé que le cas n'est certes pas purement québécois; une collègue de Terre-Neuve portait à notre attention qu'il y a moult commissions scolaires, à Terre-Neuve, qui sont cataloguées selon l'appartenance religieuse. Ce qui crée des situations parfois impossibles pour une petite population. Une commission scolaire méthodiste n'engagerait que des méthodistes, et quoi encore? On peut penser à l'affaire Caldwell, en Colombie-Britannique, où la professeure, épouse divorcée, n'a pas été réembauchée.

Ce sont des exemples qui permettent de confronter des concepts tels que société distincte et religion, et droits à l'égalité. Ces exemples nous apparaissent extrêmement près du quotidien et du genre de dossiers qui sont soumis à FAEJ. Je crois qu'il est largement temps de passer aux solutions. Je laisse M^{me} Symes s'exprimer là-dessus.

We also looked at some other issues related more specifically to women, and this led us to our second example—abortion. The situation we are describing does not relate solely to Quebec. The courts in Saskatchewan have recently held that a law that provided that Saskatchewan women would no longer have access to therapeutic abortions could not be applied. What would happen in Quebec where discrimination is rooted in a culture where the Catholic church has been, and continues to be, extremely important? What would happen in present day Quebec? What would happen in the case of a law or even an administrative directive denying Quebec women access to therapeutic abortion services or to family planning services as regards the choice of a therapeutic abortion? How would the conflict between so-called Quebec cultural values and the right of women to free choice be resolved?

Another example we looked at is in the field of education. You will be receiving comments about the Supreme Court decision of Madam Justice Wilson in the separate school funding case. We think the example is particularly relevant. At the present time, it is very difficult to make school boards aware of the need to train women in designated non-traditional trades, a program known as "Women and Trades" in English. It is extremely difficult to get either courses or funding. Given the distinct nature of our society, which gives Catholic school boards a certain point of view, what would happen if the school boards were to continue to refuse to provide this type of non-traditional training for Quebec women?

Our final example is also taken from the field of education. It certainly applies to other provinces as well as Quebec. What could one conclude about the example of private boys' colleges which refused to hire members of visible minorities or women as teachers because of the college's specific curriculum and the fact that it was a Catholic institution? We have been told that such examples would not arise only in Quebec. One of our colleagues from Newfoundland has told us that there are many school boards there classified according to religious denomination. This sometimes gives rise to impossible situations in small communities. What if a Methodist school board were to hire only Methodists? What would be next? There is also the Caldwell case in British Columbia, where a divorced woman teacher was not rehired.

The examples I have mentioned show the potential for conflict between the concept of a distinct society and both religion and equality rights. We find these examples relate to every-day situations and precisely the type of issue that LEAF addresses. I think it is high time we tried to solve these problems. I will now give the floor back to Ms Symes.

[Text]

Ms Symes: So the question then comes, where should we place the guarantees for women and minorities in the Constitution? A case in the Supreme Court of Canada that was handed down on June 25, 1987, after the accord was reached, dealt with what is called Bill 30, the education act to provide funding to separate schools in the province of Ontario. In the majority judgment, Madam Justice Wilson states that when the government acts within its plenary powers, its action is not reviewable by the Charter. Now, that statement, which is extremely broad, may in fact be not quite as broad as is said. But one of the things it definitely says is that the court has stated that in section 93, which is on the education powers for the provinces, when the provinces act within their section 93 rights, they do so and that is immune from Charter review.

• 1735

This obviously has grave concerns, because we can see the possibilities in separate school education that there could well be discrimination that has nothing to do with the religion and the qualities that would go with that kind of education, but may in fact include discrimination on the basis of race, sex, and age, all of which surely would be thought impermissible and contrary to the concepts of equality, as I have previously mentioned.

What LEAF wants, of course, is the entire Constitution and the accord, specifically the 1867 act, to be subject to the equality rights found in sections 15 and 28. What LEAF suggests to this committee is that section 16 be amended specifically to provide that nothing in section 2 of the Constitution Act, 1867, or any other provision of the Constitution Act, 1867, as amended, or in any other constitution act shall abrogate or derogate from the equality rights—that is, the equality rights for women and minorities—provided for in sections 15 and 28 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. So what we are specifically requesting, then, is that the accord be amended specifically to provide a safety net, the safety net of equality guarantees for women and minorities in Canada to ensure that they have that protection entirely within the Constitution.

Ms McPhedran: On June 23 we sent a telegram to every First Minister urging, in particular Quebec, reconsideration of the ratification of the accord, given the absence of sections 15 and 28. We have received a number of replies, and continue to receive them. So far every one states there was no intention to take away or put at risk equality rights within the Constitution.

We are not here today as being anti-accord, and we are not here today as being anti-Canadian because we are questioning the document before us. There is a commitment to fulfil. There is a trust that must not be

[Translation]

Mme Symes: La question est donc de savoir où, dans la Constitution, l'on devrait inclure des garanties visant les femmes et les minorités. Une décision de la Cour suprême du Canada rendue le 25 juin, 1987, après la conclusion de l'accord, portait sur le projet de loi 30, une loi prévoyant le financement des écoles séparées de la province de l'Ontario. Dans une décision avalidée par la majorité, M^{me} le juge Wilson a déclaré que si le gouvernement n'outrepasse pas les limites de sa compétence, les mesures prises par ce dernier ne peuvent être réexaminées en vertu de la Charte. Il se peut que cette déclaration, qui semble très vague, ne soit pas aussi vague qu'on le prétend. Elle confirme, néanmoins, que selon la Cour suprême, lorsque les provinces prennent des mesures conformément à leurs droits en vertu de l'article 93, qui porte sur la compétence des provinces en matière d'éducation, ces mesures ne peuvent pas être réévaluées en tenant compte de la Charte.

Cette décision nous préoccupe énormément, car nous pensons qu'il est possible qu'un régime d'écoles séparées donne lieu à la discrimination-discrimination qui n'aurait rien à voir avec la religion et les qualités intrinsèques de ce genre d'éducation, mais qui serait plutôt fondée sur la race, le sexe et l'âge, qui sont tous des motifs qui ne devraient pas être acceptables puisqu'ils sont contraires à la notion de l'égalité, comme je l'ai déjà expliqué.

Ce que veut le FAEJ, bien entendu, c'est que toute la Constitution et l'accord, plus précisément la Loi constitutionnelle de 1867, soient assujettis aux droits à l'égalité prévus aux articles 15 et 28. Le FAEJ propose au comité de l'article 16 soit modifié pour prévoir que l'article 2 de la Loi constitutionnelle de 1867 et toute autre disposition de la Loi constitutionnelle de 1867, telle que modifiée et toute autre loi constitutionnelle, n'ont pas pour effet d'abroger ni de déroger aux droits à l'égalité—c'est-à-dire aux droits à l'égalité des femmes et des minorités—prévus dans les articles 15 et 28 de la Charte canadienne des droits et libertés. Nous demandons que l'accord soit modifié pour prévoir un filet de sécurité, c'est-à-dire des garanties d'égalité pour les femmes et les minorités au Canada, afin que nous ayons la certitude que cette protection leur est garantie dans la Constitution même.

Mme McPhedran: Le 23 juin nous avons envoyé des télégrammes à chaque premier ministre en lui demandant, surtout dans le cas du Québec, de reconsidérer la ratification de l'accord, compte tenu de l'absence de références aux articles 15 et 28. Nous avons reçu un certain nombre de réponses, et nous continuons d'en recevoir. Jusqu'ici, chaque premier ministre nous a dit qu'il ne cherchait pas du tout à supprimer ni à compromettre les droits à l'égalité prévus dans la Constitution.

Nous ne sommes pas nécessairement contre l'accord, et le fait que nous remettons en question certains aspects du document ne signifie pas que nous avons adopté une attitude anti-canadienne. Il existe un engagement qui doit

[Texte]

breached, and I will close with the very inelegant but perhaps appropriate request: it is broke; fix it. Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. The co-chairman has asked to make a point of clarification—

Mr. Kaplan: If I could just indicate, nous voulons commencer avec Lucie Pépin, d'Outremont. S'il reste du temps, je poserai une question. M^{me} Rousseau a aussi deux questions à poser.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Yes.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Just for the sake of clarification, about the denominational or separate school case, I read in section 29 of the Charter of 1982 that:

Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate, or dissentient schools.

This section follows section 28, where the equality of male and female is affirmed.

So when you are asking that the present accord be amended just to make sure that equality of men and women is not impeached, so to say, implicitly by the present accord, do you think it would be enough to do that? Would you not refer to section 29 just to make sure? Because that section has been the basis of the decision of the court on the denominational schools. Am I right on that? I would like just a clarification on that.

Ms Symes: In fact, Senator Tremblay, I do not agree that this is the court's decision with respect to this case.

• 1740

In the decision, Madam Justice Wilson considered whether or not it was section 29 of the Charter of Rights and Freedoms that in fact saved the section 93 rights for separate school education in the Province of Ontario. And there was a question as to whether or not it was the existing program as frozen in 1867 or whether or not it continued for the amendments that were made right up until the 1980s.

But she goes on to say that section 29 in the Charter is not necessary. And she says that when the government, like the Government of Ontario, acts according to its plenary powers under section 93 of the 1867 Constitution Act, it does so, and its action is immune from Charter review. So in that decision she says that they did not need the section 29 of the Charter, and in fact section 93 standing alone is immune from the Charter review.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Not because of section 29.

[Traduction]

être respecté. Il ne faut pas violer la confiance qu'on vous a faite. Je vais terminer mes remarques en vous demandant, peut-être de façon inélégante mais non moins appropriée pour autant, de réparer les dégâts causés par cet accord, car ces dégâts sont réels. Merci.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Le coprésident a demandé la permission de faire une précision. . .

M. Kaplan: Je tiens tout simplement à signaler que we want to begin with Lucie Pépin, the member from Outremont. If there is any time left over, I will ask a question myself. Mrs. Rousseau also has two questions.

Le coprésident (M. Speyer): Oui.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): En ce qui concerne l'affaire des écoles séparées ou confessionnelles, j'ai une précision à demander. L'article 29 de la Charte de 1982 se lit comme suit:

Les dispositions de la présente Charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

Cet article suit l'article 28, où l'on affirme l'égalité de garantie des droits pour les deux sexes.

Vous nous demandez de modifier l'accord pour nous assurer que l'égalité des hommes et des femmes n'est pas violée à cause de l'accord. Ne pensez-vous pas que les articles en question sont suffisants? Je vous demande de lire l'article 29. C'est l'article sur lequel est fondée la décision de la Cour suprême sur les écoles confessionnelles. N'ai-je pas raison? Peut-être pourriez-vous clarifier ce point.

Mme Symes: Je ne suis pas d'accord pour dire, sénateur Tremblay, que la décision de la Cour est fondée sur cet article.

Dans la décision de la Cour, M^{me} le Juge Wilson a examiné la question de savoir si, oui ou non, l'article 29 de la Charte des droits et libertés maintient le droit aux écoles confessionnelles prévu à l'article 93 dans la province de l'Ontario. Il fallait également déterminer s'il s'agissait du programme prévu en 1867 ou si l'article en question s'appliquait également aux amendements apportés jusqu'aux années 1980.

Mais elle déclare plus loin que l'article 29 de la Charte n'est pas nécessaire. Et elle continue en disant que lorsque le gouvernement n'outrepasse pas les limites de sa compétence, explicitées dans l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867, et c'est le cas du gouvernement de l'Ontario, ses actions ne peuvent pas faire l'objet d'un examen en vertu de la Charte. Elle affirme donc dans cette décision que l'article 29 de la Charte n'était pas nécessaire, et que l'article 93, pris isolément, ne peut être assujéti aux dispositions de la Charte.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Ce n'est pas à cause de l'article 29.

[Text]

Ms Symes: Not because of section 29, but because when the legislature acts according to plenary powers it does so without having a charter to look over its shoulder.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you. Madam Pépin.

Mme Pépin: Je voudrais souhaiter une bienvenue toute particulière aux trois avocates qui sont parmi nous aujourd'hui. Elles ont été parmi les premières, je pense, en 1981, à rallier toutes les personnes qui ont travaillé au comité *ad hoc* pour l'enchaînement des droits des femmes dans la Constitution. Je voudrais aussi les remercier d'avoir écourté leurs vacances pour venir nous exprimer leurs inquiétudes et nous faire connaître les problèmes qui peuvent surgir pour les femmes du Canada si l'entente était acceptée sans amendement.

Je débiterai avec mes questions. Je sais que la majorité d'entre nous est désireuse de vous poser des questions.

Voici ma première question: Pouvez-vous nous dire ce que le FAEJ considère de spécial, de très particulier au sujet de l'entente, du lien de confiance qui avait été établi entre les femmes du Canada et le gouvernement canadien lorsque l'article 28 avait été accepté, tel qu'amendé, en 1981?

What is special about the trust that was established between the women and the Canadian government when section 28 as amended was accepted in 1981?

Ms McPhedran: Just down the hall, on February 14, 1981, there were over a thousand women who somehow found their way to Parliament Hill, entirely at their own expense, with less than three weeks' notice. And out of that truly amazing conference—and many of the people in this room were there—and as one of the people who co-chaired that process, I have to tell you that I was truly amazed in rereading the resolutions of 1981 the other night to find the cogency of the resolutions, of a body that had no constitution, no prior history, and was totally focused on achieving true equality guarantees in the Constitution. There was an awareness at the grass roots that translated into initially a lobby and then a formal dialogue with the representatives of the then government, Parliament, the federal government of this country, which resulted in both major amendments to section 15. And then subsequent to that an entirely additional process, the second wave I referred to earlier, resulted in this unprecedented legislative move to come in at the end of the process and, by unanimous vote in the House, add section 28 as the amendment; to endorse that as the amendment.

There was no power broker in between the women who were speaking for the women of this country and the government who responded in the House of Commons and the Senate, and that is why I refer to it as a direct trust between the women of this country and their governments on the question of equality rights. Does that answer it?

[Translation]

Mme Symes: Non, c'est plutôt parce qu'une assemblée législative qui prend des mesures qui ne dépassent pas les limites de sa compétence le fait sans tenir compte de l'existence de la Charte.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci. Madame Pépin.

Mrs. Pépin: I would like to extend a particularly warm welcome to the three lawyers appearing before us today. I believe they were among the first women to rally people in 1981 to work on the *ad hoc* committee for the enshrinement of women's rights in the Constitution. I would also like to thank them for cutting their holidays short in order to express their concerns and to make us aware of the problems that could arise for the women of Canada if the accord were to be approved without any amendments.

I will now move to my questions. I know that most of us are very anxious to ask you some questions.

My first question is this: Can you tell us what LEAF sees as special about the trust that was established between the women of Canada and the Canadian government when section 28, as amended, was accepted in 1981?

Qu'est-ce qu'il y a de spécial en ce qui concerne le lien de confiance qui avait été établi entre les femmes du Canada et le gouvernement canadien lorsque l'article 28, amendé, a été accepté en 1981?

Mme McPhedran: Dans une salle tout près de celle-ci, le 14 février 1981, plus d'un millier de femmes ont réussi à se retrouver sur la colline parlementaire, à leurs propres frais, avec un avis de moins de trois semaines. C'était une conférence qui était vraiment étonnante—et bien des personnes dans cette salle étaient présentes. J'étais une des co-présidentes de la réunion, et je dois vous dire que j'ai été vraiment étonnée de constater, au moment de les relire l'autre soir, à quel point les résolutions de 1981 étaient pertinentes, car il s'agissait d'un organisme sans constitution qui n'avait pas existé auparavant, et qui visait uniquement à faire enchaîner dans la constitution des garanties réelles d'égalité. La sensibilisation des femmes à la base avait donné lieu d'abord à la création d'un groupe de pression et ensuite à un dialogue officiel avec les représentants du gouvernement fédéral de l'époque—dialogue qui a mené aux deux grandes modifications à l'article 15. Après cette réunion, un autre processus a été entamé—la deuxième vague à laquelle j'ai fait allusion tout à l'heure—qui s'est terminé par cette initiative législative sans précédent qui a permis d'ajouter de l'article 28 grâce à un vote unanime de la Chambre.

Il n'y avait pas d'intermédiaire entre les femmes qui parlaient au nom de toutes les Canadiennes et le gouvernement qui répondait à la Chambre des communes et au Sénat. C'est la raison pour laquelle j'ai parlé d'un lien de confiance direct entre les femmes du Canada et leur gouvernement sur la question des droits à l'égalité. Est-ce que cela répond à votre question?

[Texte]

[Traduction]

• 1745

Mrs. Pépin: If, under the accord, future governments find that they could dismantle universal national programs that have been established to assist Canada's poor, it could set the stage for increased regional disparity with a very negative impact on those who can least afford it. This is especially true in terms of the universal health services and clearly, the future of new national programs could be affected.

Given your particular experience in litigating Charter cases, what is your judgment on the implications of the spending power as currently laid out in the accord?

Mrs. McPhedran: I am going to invite my colleagues also to answer.

I will just quickly refer you to the NAWL brief on this question. It deals very well with this and we really appreciate the opportunity to read the NAWL brief. It was given to you yesterday.

I think the litigation—LEAF would not exist without 15 and 28. Some of our LEAF cases may not be squarely 15 and 28 cases, but they all hinge on the concept of equality rights. Equality rights is still evolving legally, but the basis for that is 15 and 28.

Therefore, when there is a reduction in the basic standard of service available to disadvantaged women in this country, when it depends on where you live as to whether or not you can adequately feed your children or take care of your own health or the health of your family, then it will show up very quickly in cases that need the concept of equality in order to prove that there has been a discriminatory effect, that systemically—and we are not talking malice here. It is irrelevant what a government intended. We are talking about effect and the day-to-day services received.

Mme Lamarche: J'aimerais signaler le souci des Canadiennes en ce qui regarde la possibilité d'option des provinces relativement à un programme dit universel de santé ou d'aide sociale. Les Canadiennes aimeraient obtenir, à travers ce concept d'objectifs nationaux, des garanties se répercutant dans leur budget et leur niveau de vie. Ces garanties sont déjà connues. Elles tiennent dans les paramètres des programmes à frais partagés: l'universalité, la transférabilité, le caractère facilement compréhensible et administrable d'un programme. Et, surtout, elles veulent éviter ces minimums qui ne serviraient pas les Canadiennes. Il existe déjà des écarts entre les provinces. Les écarts apparaissent, selon les analyses qu'en font les économistes, relativement vivables quoique malheureux; on le voit dans l'importance du chèque, dans l'aide sociale accordée à des types de ménage ou des types de famille couverts par un régime d'aide sociale plutôt qu'un autre. Ce sont des écarts marginaux, ce sont des écarts relatifs. Il

Mme Pépin: Si, à cause des dispositions de l'accord, des gouvernements futurs découvrent qu'ils pourraient éliminer des programmes nationaux et universels établis pour aider les Canadiens pauvres, cela pourrait donner lieu à des disparités régionales encore plus importantes et porter préjudice à ceux qui sont le moins en mesure de se défendre. C'est le cas surtout des services de santé universels, et il ne fait aucun doute que tout nouveau programme national pourrait en souffrir à l'avenir.

Étant donné votre expérience de procès invoquant la Charte, comment voyez-vous le pouvoir de dépenser, tel qu'il est décrit actuellement dans l'accord?

Mme McPhedran: Je vais également inviter mes collègues à vous répondre là-dessus.

Mais je voudrais tout d'abord vous référer au mémoire du FAEJ sur cet aspect-là. Il le traite de façon très complète, et nous apprécions d'ailleurs que vous nous ayez donné l'occasion de vous le lire. Je pense que vous l'avez reçu hier.

Pour ce qui est des procès—c'est-à-dire que notre organisme n'existerait pas sans les articles 15 et 28. Même si certaines des causes que nous défendons ne concernent pas directement les articles 15 et 28, elles sont toutes fondées sur le concept du droit à l'égalité. Ce concept est toujours en train d'évoluer sur le plan juridique, mais le fondement de ce droit se trouve effectivement aux articles 15 et 28.

Ainsi s'il y a diminution des services fondamentaux offerts aux femmes défavorisées au Canada, et si la capacité de bien nourrir ses enfants ou d'assurer le bien-être de sa famille dépend de la région où l'on habite, eh bien, cela se verra tout de suite dans les cas où le concept de l'égalité est nécessaire pour prouver qu'il y a eu discrimination, d'ailleurs systématique—bien qu'il n'y ait pas d'intention malveillante. Mais l'intention du gouvernement n'a en fait aucune importance. Ce qu'on compte, c'est l'incidence sur les services qu'on peut recevoir.

Mrs. Lamarche: I would just like to point out the concern of Canadian women regarding the potential treatment of so-called universal health or social programs by the provinces. Through the concept of national objectives, Canadian women would like to be given guarantees that will be reflected in their means and standard of living. These guarantees are well known. They go back to the basic parameters of shared-cost programs: universality, portability, and the need for programs that are easily understood and administered. Particularly, though, they want to avoid the kind of minimum criterion that would not serve all Canadian women. Already there are disparities between provinces. And according to economists, these disparities, however unfortunate they may be, appear to be something that we can probably live with; we see it in the size of the cheque, in the social assistance provided to some types of households or families covered under one social assistance

[Text]

ne faut pas que ces écarts deviennent fondamentaux au nom du vague qui entoure la notion d'objectifs nationaux; il ne faut pas que d'une province à l'autre on fasse du shopping de moindre mal et que les Canadiennes en soient les premières victimes. Il nous apparaît que le concept d'objectifs nationaux est un concept qui devrait faire l'objet d'une négociation. Nous ne sommes pas naïves! Ce concept ne donne pas suffisamment de garanties aux Canadiennes pour qu'elles puissent dormir tranquilles. On n'a qu'à voir ce que reçoivent ces femmes bénéficiaires des programmes à frais partagés.

Mr. Kaplan: What we have with the Meech Lake accord to date is an exercise of what I called earlier "executive federalism", meaning that the constitutional progress has been entirely the product of heads of government and what the Liberals are hoping this process of committee hearings will provide is public input.

I think the best example of public input we could have had, the most compelling case that the people have made to their executive, to the heads of government, for a valid addition to the constitutional package is the point this group has made today, as others have made, about the possible prejudice to the status of equality of all persons in Canada which might arise from the interpretation that could be given by the courts and by the Government of Quebec to the "distinct society".

• 1750

Now, this group has given four good examples—good examples, not what you would call far-out interpretations or egregious errors—of drafting—"egregious" is becoming a household word now—that should make members of this committee sit up and take note. If one of them is challenged by the chairman and replied to, three of them are excellent and I do not think can be challenged as easily by other language in the Charter.

I want to come to a point you made, because I am hoping that all members of the committee will feel this is an area for amendment. Thinking back earlier today about what Mr. Gordon Robertson said in his excellent intervention about the difficulty of further amendment, you mentioned that you had consulted some provincial governments to see whether it was meant that "distinct society" might be interpreted to prevail over "equality of all persons".

They did not have the benefit of this new case, the Bill 30 case, which you have had for your analysis, but you

[Translation]

plan, as opposed to another. These disparities are marginal; they are relative. But we must not allow them to become a basic characteristic of our system, on account of this vague notion of national objectives; we must not create a situation whereby people will have to shop among the provinces for the program that does the least damage, a system which would certainly claim Canadian women as its first victims. We believe the concept of national objectives is one that should be negotiated. We are certainly not naïve! This concept does not carry with it the kind of guarantees that would put the minds of Canadian women at rest. We have only to look at what women are now receiving under the shared-cost programs.

M. Kaplan: Ce que prévoit l'accord du lac Meech, c'est ce que j'ai appelé tout à l'heure le «fédéralisme exécutif», ce qui signifie que tout le processus de modification constitutionnelle a été le résultat de négociations entre les chefs des divers gouvernements, et les Libéraux espèrent justement que ces auditions permettront au public de participer au processus.

À mon avis, le meilleur exemple de participation publique que nous aurions pu espérer, et les arguments les plus convaincants que la population canadienne a pu présenter à l'exécutif, c'est-à-dire aux chefs de gouvernement, quant à la nécessité de faire certaines autres modifications très valables à notre Constitution, sont justement les arguments que votre groupe a présentés aujourd'hui—comme d'autres l'ont déjà fait d'ailleurs—au sujet de la possibilité que cet accord porte préjudice aux droits à l'égalité de tous les Canadiens en raison de l'interprétation éventuelle de l'expression «société distincte» par les tribunaux et le gouvernement du Québec.

Votre groupe nous a cité quatre bons exemples—et je dis bien «bons exemples»—puisqu'il ne s'agit nullement d'interprétations farfelues, ni d'énormités du point de vue de la rédaction du texte—tout le monde parle d'«énormités» ces jours-ci—qui ne devraient pas, il me semble, manquer d'intéresser les membres du Comité. La validité d'un d'entre eux a été contestée par le président, après quoi nous avons eu votre réplique, mais les trois autres sont excellents, et je ne crois pas qu'on puisse les contester aussi facilement en invoquant d'autres dispositions de la Charte.

Mais je voudrais revenir sur un de vos arguments, puisque j'espère que tous les membres du Comité conviendront que cette partie de l'Accord mérite qu'on la modifie. Je songe à ce qu'a dit plus tôt M. Gordon Robertson, dans son excellent exposé, quant à la difficulté de modification ultérieure de la Constitution, et dans cet ordre d'idées, vous avez mentionné que vous aviez consulté certains gouvernements provinciaux pour voir si le terme «société distincte» pourrait être interprété de façon à rendre moins prioritaire le droit à l'égalité.

Évidemment, ils n'ont pas pu tenir compte de cette nouvelle cause, concernant le projet de loi 30, que vous

[Texte]

said in your statement that in your canvass no one had said to you that "distinct society" was meant to prevail over "equality of all persons" in the Charter. I want to ask you how far you have gone with that canvass. Did you canvass the Government of Quebec, and did they confirm as well as others that clearly the Charter is to prevail? That is my question. And I am suggesting a project for you, if you have not completed your work, and maybe you could report back to the committee about it. I am hoping that the

sénatrice Rousseau aura assez de temps pour poser ses questions.

Ms McPhedran: I just wonder whether the Government of Canada entertains babysitting costs for those of us whom you would like to spend not only their holidays but also their volunteer time taking on these little projects. I would be happy to keep a very clear record.

I think the response so far—and it has not come back from every First Minister—was a response to the June 23 telegram. Not only was the accord signed before the Bill 30 decision, but Quebec also ratified the accord before the Bill 30 decision, so we really have quite a different scenario to consider since June 25. The responses have not stated clearly in the terms you used, that the Charter will prevail. They have all either failed to answer our question, failed to address our concern about equality rights, or if they have addressed it, they have said that it was not the intent, and that they in fact do not believe this is what will happen. Some have simply said that this was not the intent. Premier Pawley from Manitoba, for example, said that if this is what has happened, they are going to have hearings and are fully prepared to look at amending.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Madam Rousseau.

La sénatrice Rousseau: Merci, monsieur le président.

À mon tour, je voudrais vous remercier pour votre exposé. Je crois qu'il portera à réflexion, surtout sur les articles 15 et 28 versus l'article 16. Il a été suggéré d'ajouter les articles 15 et 28 à l'article 16 pour protéger les droits féminins. Pensez-vous qu'il y a d'autres moyens de régler ce problème? Une phrase globale pourrait-elle couvrir tous les droits protégés dans la Charte, par exemple.

[Traduction]

avez intégrée à votre analyse, mais vous avez mentionné dans votre déclaration que personne ne vous avait dit que le concept de la «société distincte» était censé l'emporter sur le droit à l'égalité prévu dans la Charte. J'aimerais savoir si vous avez pressenti tous les premiers ministres, et en particulier le gouvernement du Québec, et si ce dernier a confirmé, comme les autres, que la Charte était censée l'emporter sur cet autre article? Voilà donc ma question. Je vous propose même, au cas où vous n'auriez pas encore terminé votre étude de la question, de vous pencher sur cet aspect-là de la question pour nous présenter un rapport là-dessus par la suite. J'espère que...

Senator Rousseau will have enough time to ask her questions.

Mme McPhedran: Je me demande si le gouvernement du Canada serait prêt à rembourser les frais de garde d'enfants de celles d'entre nous qui accepteraient, selon votre proposition, de consacrer non seulement leurs vacances mais tout leur temps libre à ce genre de petit projet. Je serais très heureuse d'ailleurs de consigner avec précision tous ces frais.

La réponse que nous avons reçue jusqu'ici—et il convient de vous signaler que tous les premiers ministres ne nous ont pas répondu—s'adressait au télégramme du 23 juin. Non seulement l'Accord a été signé avant la décision sur le projet de loi 30, mais le Québec a également ratifié l'Accord avant que cette décision n'ait été rendue, et la situation est maintenant très différente de celle qui existait avant le 25 juin. D'ailleurs les réponses que nous avons reçues n'ont pas explicité, comme vous l'avez fait, que la Charte l'emporterait sur l'article de l'Accord qui se réfère à la société distincte. En fait, aucun des premiers ministres n'a vraiment su répondre ni à notre question ni à nos inquiétudes au sujet du droit à l'égalité, et ceux qui l'ont abordé nous ont dit que ce n'était pas leur intention, et qu'ils ne croyaient pas en fait que la situation évoluerait ainsi. Certains nous ont simplement dit que ce n'était pas leur intention. Le premier ministre Pawley du Manitoba, par exemple, nous a affirmé que si cela doit être l'un des résultats de l'Accord, son gouvernement va tenir des audiences publiques et qu'il serait certainement prêt à examiner la possibilité de modifier le texte.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Madame Rousseau.

Senator Rousseau: Thank you, Mr. Chairman.

I, too, would like to thank you for your presentation. I believe it will give us much food for thought, particularly as concerns sections 15 and 28 versus section 16. It has been suggested that sections 15 and 28 be added to section 16 in order to protect women's rights. Do you think there are any other ways of solving this problem? Is there not any other general or all-embracing term or expression that could be used to cover all rights protected under the Charter, for instance?

[Text]

Mme Lamarche: Madame la sénatrice, il est évident que les experts sont faits pour penser, et les expertes aussi. Il va de soi que plusieurs hypothèses ont été envisagées. Nous ne sommes pas ici pour prétendre que le seul fait d'amender l'article 16 soit la solution. Ce que nous faisons de grand coeur aujourd'hui, c'est offrir notre disponibilité. Nous avons aussi consulté des expertes et des experts, et d'autres groupes de femmes l'ont fait également.

• 1755

Nous sommes prêtes à entreprendre ce dialogue à un niveau très technique, avec toutes les compétences que nous avons en droit. D'autres expertes et experts ont identifié les mêmes difficultés ainsi que d'autres dans l'applicabilité ou l'opérationnalisation de l'Accord. Il est sûr, qu'au niveau technique, on peut envisager une série de possibilités; elles ne sont pas infinies. Nous sommes prêtes à en parler, à partager cette expertise. Vous n'avez qu'à créer une occasion et un cadre où ce sera possible. Même si les frais de garderie n'étaient payés qu'en partie, nous serions tout à fait d'accord pour offrir l'expertise et les experts que nous avons.

La sénatrice Rousseau: Une autre question. Vous avez mentionné dans votre communiqué de presse que le gouvernement avait procédé à la hâte, dans cet Accord. Selon vous, quel processus aurait été le plus démocratique? Quelles auraient été les étapes et les interventions nécessaires qui auraient répondues à vos attentes et peut-être aux attentes des femmes du Canada?

Mme Lamarche: Madame la sénatrice, j'aimerais vous rappeler que le communiqué de presse était co-signé par l'Association canadienne de la femme et le droit, le *ad hoc Committee for Canadian Women* et le FAEJ.

Nous partagions tous le même sentiment, à ce moment-là. Nous n'y étions pas parce qu'il n'y avait pas d'espace ou d'encadrement, qui sait! Il n'y a pas eu la moindre expression d'un certain désir de nous entendre. Quand je dis nous, j'inclus les femmes, mais je suis persuadée que les minorités visibles et les autres groupes ou cultures qui ont intérêt à ce qu'aucune erreur ne se glisse dans une entente constitutionnelle, ont le même grief. L'Accord a échappé à un processus démocratique de consultation. C'était une des idées majeures mentionnée lors de la conférence de presse. On peut déplorer que la rencontre ait échappé à ce processus démocratique de consultation plus étendue. Le Canada n'est pas dépourvu de personnes qui ont des idées importantes et intéressantes sur les questions constitutionnelles.

La sénatrice Rousseau: Merci. Merci, monsieur le président.

Mr. O'Neil: Mr. Chairman, I would like to join with others in congratulating the witnesses on their excellent presentation.

When you speak about the shared-cost programs, it occurs to me the section says they shall be implemented,

[Translation]

Mrs. Lamarche: Senator, clearly the reason we have experts—including women experts—is so that they can think of all these things, and a number of theories have, in fact, been developed. Our purpose in being here today is not to insist that the only solution is to amend section 16. What we are saying from the bottom of our hearts today is that we are prepared to make ourselves available. We have consulted both male and female experts, just as other women's groups have.

We are therefore willing to participate in highly technical discussions on this issue and to summon all our legal expertise in this regard. Other experts have identified either the same or different problems when it comes to applying the Accord and making it operational. Of course, from a technical point of view, a number of different solutions are possible, although they are not infinite. We are certainly prepared to discuss them and to share our expertise with you. It will be up to you to find an opportunity and a forum in which to do so. Even if day care costs were only to be partly reimbursed, we would definitely agree to offer our expertise in this particular area.

Senator Rousseau: One other question. You mentioned in your press release that the government had gone ahead too quickly with the Accord. In your view, what process would have been most democratic? And what would a process meeting your expectations and perhaps the expectations of all women in Canada have involved in terms of the number of stages and the kind of action required?

Mrs. Lamarche: Senator, I would like to remind you that the press release you mentioned was co-signed by the National Association of Women and the Law, the *ad hoc Committee for Canadian Women* and LEAF.

At that point, we all shared the same feelings. We were not a part of it because there was no room for us. The desire to hear our views was not even expressed. And when I say, "our views", I am of course referring to those of Canadian women, but I am also convinced that visible minorities and other groups and cultures who have an interest in ensuring that there are no mistakes in the Constitutional Accord would make the same criticism. The Accord completely avoided a democratic process of consultation. That was one of the major points mentioned at the time of the press conference. We can only deplore the fact that the meetings of the 11 First Ministers did not involve a broader democratic process of consultation. Canada is certainly not devoid of people who have important and interesting ideas on constitutional matters.

Senator Rousseau: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

M. O'Neil: Monsieur le président, je me joins aux autres pour féliciter les témoins de leur excellent exposé.

Mais quand vous parlez des programmes cofinancés, il me semble que cet article prévoit que de tels programmes

[Texte]

or may be implemented, in areas of exclusive provincial jurisdiction. In a federal state, of course there is a division of powers. Do you think governments should accept and respect the division of powers in a constitution?

Ms Symes: The answer to that is yes, that is the Canadian history. That has been the history certainly since before 1867, and it has been enshrined and in fact re-interpreted by the Supreme Court of Canada. Division of powers is part of our reality, and it will continue. It is part of the political reality as well.

Ms McPhedran: However, we do not want to return to where women were in 1867. When the Confederation compromise was made, women did not have the vote. Women did not have any separate legal entity. Women had virtually no legal rights whatsoever. What happened in 1981 and 1982 must not be wiped out by a supreme respect for the plenary powers, which include the right to discriminate.

Mr. O'Neil: The desire on the part of the federal government to enact programs in areas of exclusive provincial jurisdiction... It seems to me it is not unreasonable for the provinces to be free to say, you are proposing to enact a program in an area of exclusive provincial jurisdiction; you require assent or it cannot be done, whether that province be Nova Scotia or Quebec or British Columbia. Do you have any difficulty with that?

Ms McPhedran: I am not clear on whose consent.

• 1800

Mr. O'Neil: The province's consent. It is an area of exclusive provincial jurisdiction. The federal government wishes to implement a program in an area of exclusive provincial jurisdiction.

Do you feel it is unreasonable that the province should be able to say, no, you are going to finance a program, you impinging upon an area of exclusive provincial jurisdiction? Do you think the provinces, or a province, whether Quebec or British Columbia or Nova Scotia, should have the flexibility or should have the right under division of powers to say, no, it is an area of exclusive provincial jurisdiction, we will not permit the Government of Canada to implement a program in that area of jurisdiction?

Ms Symes: As I understand clause 7 of the accord, it says that if the federal government is going to pay for such a program and provide that service to all Canadians,

[Traduction]

ne seront, ou ne pourront être, appliqués que dans un secteur de compétence exclusive provinciale. Dans un état fédéral, il y a, bien entendu, un régime de partage des pouvoirs. Pensez-vous que les gouvernements devraient accepter et respecter le partage des pouvoirs dans une constitution?

Mme Symes: Je vous répondrais que oui, puisque c'est ce qui a toujours été fait au Canada—depuis bien avant 1867, sans aucun doute, et c'est également quelque chose qui a été entériné dans la Constitution et réinterprété par la Cour suprême du Canada. Ce régime de partage des pouvoirs fait partie de notre réalité canadienne, et continuera à le faire. Il fait également partie de notre réalité politique.

Mme McPhedran: Cependant, il ne s'agit pas de retourner à l'état de choses qui existait en 1867 en ce qui concerne les femmes. Au moment où l'on est parvenu au compromis qui a permis d'établir notre Confédération, les femmes n'avaient pas encore le droit de vote. Les femmes n'étaient pas non plus considérées comme des personnes physiques distinctes. En fait, les femmes n'avaient pratiquement aucun droit juridique. Ce que nous avons obtenu en 1981 et 1982 ne doit pas être éliminé en raison d'un respect démesuré pour les pouvoirs absolus, y compris le droit de faire de la discrimination.

M. O'Neil: Quant au désir du gouvernement fédéral de lancer des programmes dans des secteurs de compétence exclusive provinciale, il me semble que ce n'est pas déraisonnable de vouloir permettre aux provinces de nous dire: écoutez, vous proposez de lancer un programme dans un secteur de compétence exclusive provinciale; il vous faudra obtenir notre assentiment, sans quoi, vous ne pourrez pas le faire—qu'il s'agisse de la Nouvelle-Écosse, du Québec ou de la Colombie-Britannique. Est-ce que vous vous opposez à cela?

Mme McPhedran: Je ne crois pas avoir compris qui doit donner son assentiment.

M. O'Neil: L'assentiment de la province dans un secteur de compétence exclusive provinciale—si le gouvernement fédéral désire appliquer un programme dans un secteur de compétence exclusive provinciale.

Pensez-vous qu'il est anormal que la province puisse dire non, si le gouvernement propose de financer un programme dans un secteur de compétence exclusive provinciale? Pensez-vous que les provinces, ou une province en particulier, qu'il s'agisse du Québec, de la Colombie-Britannique ou de la Nouvelle-Écosse, devraient avoir la possibilité ou plutôt le droit, dans le cadre de notre régime de partage des pouvoirs, de dire non au gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit d'un secteur de compétence exclusive provinciale et de refuser que le gouvernement du Canada lance un programme dans ce secteur en particulier?

Mme Symes: Il me semble que l'article 7 de l'accord prévoit que si le gouvernement fédéral décide de lancer un programme et d'offrir certains services à tous les

[Text]

wherever they live, if a province wishes to opt out of such programs then it can claim reasonable compensation for its share of the federal scheme provided that it carries on a program that is compatible with the national objectives.

That is what I understand we are talking about.

Mr. O'Neil: That is right.

Ms Symes: The problem with clause 7, with all respect, is that none of the pieces are defined and so we do not know what we are talking about necessarily when national shared-cost programs... what they are, whether or not amendments to the current programs would also be caught under clause 7. We do not know what "compatible" means. It could well mean simply "not contradictory", but could be a vastly inferior plan, one that is not transferable when the person moves jurisdictions, and that—let us take health care as an example—would be a very grave problem.

Also, what does "with the national objectives" mean? It would seem to me that because of the impact of these programs—the people for whom they will have the greatest reward or the greatest benefit will be women and, as we have said, poor women, women of colour, etc.—we do not agree that the provinces should be able to opt out of a federal objective unless they implement a program that is parallel, with all the things Ms Lamarche talked about in terms of minimum guarantees.

I suggest that perhaps the kinds of minimums that are found in the Canada Health Act would be appropriate to put into the definitions of clause 7.

Mr. O'Neil: What I sense in a lot of the criticism of the shared-cost program clause is an assumption that the Government of Canada should be able to put in place programs in areas of exclusive provincial jurisdiction so there will be a common level of service across Canada. Is that the assumption being made by you and by your witnesses?

Ms Symes: The political reality is that the federal government has done so for years and that they will continue to do so because of the financial base of the way of the taxing powers of the government. Clause 7 merely enshrines how they are going to do it, because I think right now the current cost-sharing programs are not tied down in any way and are subject to challenge.

Mr. O'Neil: My point and my personal view is that the central government should not be permitted to use its superior financial resources to impinge upon areas of provincial jurisdiction—and unilaterally to do so, and that

[Translation]

Canadiens, quelle que soit la province où ils habitent, une province qui ne désire pas participer au programme national pourra demander une juste compensation au gouvernement fédéral, à condition que la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

Il me semble que c'est de cela qu'on parle.

M. O'Neil: Oui, c'est exact.

Mme Symes: Le problème que pose l'article 7, il me semble, c'est que les termes ne sont pas définis et que nous ne savons donc pas ce qu'entend le gouvernement fédéral par «programmes nationaux cofinancés». . . Nous ne savons pas de quel programme précis il s'agit, et si tout changement éventuellement apporté aux programmes actuels serait également compris dans l'article 7. Nous ignorons également ce que veut dire le terme «compatible». Cela pourrait simplement signifier «qui n'est pas contraire à», tout comme cela pourrait donner lieu à des régimes de qualité bien inférieure—régimes qui ne seraient d'ailleurs pas transférables lorsqu'une personne change de province de résidence, et qui—prenons le cas des soins de santé, par exemple—poseraient de très graves problèmes.

Qu'est-ce qu'on entend, d'ailleurs, par le terme «objectifs nationaux»? Etant donné l'incidence de ces programmes—et c'est justement sur les femmes et, comme nous l'avons déjà dit, les femmes pauvres, et les femmes de couleur qu'ils influenceront le plus—nous ne pouvons accepter que les provinces puissent choisir de ne pas participer à un programme fédéral à moins qu'elles ne soient prêtes à appliquer un programme parallèle, qui comporterait toutes les garanties minimales qu'a mentionnées M^{me} Lamarche.

Il me semble qu'il conviendrait d'inscrire dans l'article 7 les conditions minimales qu'on retrouve dans la Loi canadienne sur la santé.

M. O'Neil: En écoutant les critiques de l'article de l'accord qui porte sur les programmes cofinancés, j'ai l'impression qu'on présume que le gouvernement du Canada doit avoir le droit d'appliquer des programmes dans des secteurs de compétence exclusive provinciale, afin qu'il y ait un seul et même niveau de service dans tout le Canada. Est-ce que c'est bien cela la supposition que font vous et les membres de votre groupe?

Mme Symes: Eh bien, c'est plutôt une réalité politique, puisque le gouvernement fédéral le fait depuis des années, et continuera à le faire, étant donné les pouvoirs d'imposition du gouvernement fédéral. L'article 7 n'a pour effet que d'entériner la méthode à laquelle on va recourir à l'avenir, car il me semble qu'aucune condition ne soit rattachée aux programmes actuellement cofinancés et qu'il est donc possible de contester la méthode employée.

M. O'Neil: L'argument que j'essayais de faire valoir, et c'est d'ailleurs ma conviction personnelle, c'est que le gouvernement central ne devrait pas avoir la possibilité de recourir à ces ressources financières, qui sont plus

[Texte]

flows from my understanding of the division of powers. If, under the clause we are discussing, for the first time the Constitution recognizes that the federal government can implement programs in areas of exclusive provincial jurisdiction, to this point it is my understanding that it was not recognized in the Constitution. I understand that there was a Supreme Court of Canada interpretation that permits the central government to implement programs but not to legislate. So in that respect it was probably an improvement over other situations.

• 1805

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Senator Robertson.

Senator Robertson: A couple of my questions have been addressed already by Senator Tremblay and by Mr. Kaplan, but I certainly want to thank these ladies for coming this afternoon. Your position has been made very, very clear and we shall be continuing to watch with interest.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Are you willing to give up your time, Senator Robertson, to one question by Mr. Friesen?

Senator Robertson: I was just going to ask one, okay?

An hon. member: You nearly gave it up.

Senator Robertson: I nearly gave it up. Not quite, Mr. Chairman.

You were discussing the opting-out. I think it might be helpful if you considered that the opting out problem could perhaps be resolved if the federal government took more time with the definition, with the establishment of standards and making sure there is an inspection system, a co-operative inspection system that the standards are being carried out and, in some instances, a re-arrangement of the financial support. Coming from a province that has not very much money, very often we do not like being 20% behind in our social programs, believe me, and we work very hard to try to maintain a national level. But we cannot because of lack of funds.

Regardless of what has been negotiated so far, the bottom line is a different negotiated position for the dollars. We would be very glad, and I am sure all provinces would be very glad to know more clearly what the standards are, what is expected of them, and be part of those definitions. Thank you, Mr. Chairman.

Ms McPhedran: We welcome that.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Friesen.

[Traduction]

importantes que celles des provinces, pour empiéter sur les privilèges des provinces dans des secteurs de compétences exclusives provinciales—de façon unilatérale, j'entends, puisque c'est ainsi que je comprends le régime de partage des pouvoirs. Si l'article dont nous discutons maintenant reconnaît pour la première fois dans la Constitution que le gouvernement fédéral peut appliquer des programmes dans des secteurs de compétences exclusivement provinciales, eh bien, je crois comprendre que cela n'a jamais été reconnu jusqu'ici. Je crois comprendre également que selon une décision de la Cour suprême du Canada, le gouvernement central aurait le pouvoir d'appliquer des programmes, mais pas de légiférer dans ces secteurs. Donc, dans ce sens-là, c'était sans doute une amélioration par rapport à la situation précédente.

Le coprésident (M. Speyer): Sénateur Robertson.

Le sénateur Robertson: Le Sénateur Tremblay et M. Kaplan ont déjà posé certaines des questions que j'avais en tête. Je veux tout de même vous remercier, mesdames, de votre témoignage. Vous avez su très clairement faire valoir la position que vous défendez, et nous continuerons à suivre vos activités avec intérêt.

Le coprésident (M. Speyer): Avez-vous l'intention de céder votre tour à M. Friesen?

Le sénateur Robertson: J'allais justement poser une question.

Une voix: C'est pourtant l'impression que vous donniez.

Le sénateur Robertson: Pas tout à fait, monsieur le président.

Vous parliez tout à l'heure du droit de retrait. On pourrait peut-être régler le problème du droit de retrait si le gouvernement fédéral acceptait de consacrer davantage de temps à la définition, à l'établissement de critères, et veillait à ce qu'il y ait un système d'inspection, de vérification commune qui permettrait de s'assurer du respect des critères et, dans certains cas, à réorganiser le financement. Je viens d'une province où les ressources financières sont limitées, et nous déplorons très souvent le fait d'accuser un retard de 20 p. 100 dans nos programmes sociaux. Nous travaillons très fort pour nous maintenir au niveau national. Mais les ressources dont nous disposons ne nous le permettent pas.

Malgré tout ce que l'on a négocié jusqu'ici, la situation diffère d'une province à l'autre. Nous serions très heureux, comme le seraient sans doute toutes les autres provinces, de savoir plus clairement en quoi consistent ces critères et ce que l'on attend des provinces, et de participer à l'établissement de ces définitions. Merci, monsieur le président.

Mme McPhedran: Nous sommes tout à fait d'accord.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Friesen.

[Text]

Mr. Friesen: I do have a question, but in order to be fair I think I should ask it at the very end after the New Democratic Party has asked its questions. May I come back then and ask my one question?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): What I propose to do is to give the New Democratic Party its time. I am going to recognize you, Mr. Daubney, I think Mrs. Blais-Grenier, Mr. Kaplan, all for one question, and the New Democratic Party, if there is a question that arises again, will have an opportunity to ask a question. I go now to Mr. Nystrom or Ms Jewett.

Ms Jewett: Thank you, Mr. Chairman. Welcome to LEAF. By the way, you are quite right, the NAWL brief did have an excellent section on the spending power, I thought.

Just a couple of questions first. What was the court case you mentioned in which the justice or justices said it is not up to the courts to fill gaps?

Ms Symes: That is the case of Hunter and Southam, which is a decision from the . .

Ms Jewett: Was it the Supreme Court?

Ms Symes: Yes. It is a Supreme Court of Canada decision of 1984 concerning the search and seizure power under the Combines Investigation Act.

Ms Jewett: I think that is an interesting point to make, particularly in relation to section 16 probably.

Another question, just again out of curiosity. When you wondered how the Roncarelli case would be decided today, in the context of Quebec as a distinct society, was not the reason the court gave based on the criminal law at that time? Did they not say that it was an invasion of the criminal law and therefore decided that case on the division of powers subject?

Ms Lamarche: Mostly I would say it was a case of administrative law and illegal delegation. The way we are trying to apply it . . we are not trying to apply it at any price but what we are suggesting is that there is a clear case of an occasion that we would wish the court would be fully equipped to balance the religion purpose versus the distinct society notion. But we would wish the court to get all the arguments included in the accord to balance those two concepts. This is the way we were going and I am sorry if I was not clear on that.

Ms Jewett: No, you were quite clear on it. It just occurred to me that even if you did do all that, you could

[Translation]

M. Friesen: J'aurais une question à poser, mais pour être juste, je crois que je ne devrais le faire qu'à la fin, après que le Nouveau parti démocratique aura posé les siennes. Me le permettez-vous, monsieur le président?

Le coprésident (M. Speyer): Je propose de permettre dès maintenant aux représentants du Nouveau parti démocratique de poser leurs questions. M. Daubney, M^{me} Blais-Grenier et M. Kaplan vous pourrez ensuite poser une autre question, et si les représentants du Nouveau parti démocratique en ont aussi une autre, ils pourront la poser. Je passe maintenant la parole à M. Nystrom ou à M^{me} Jewett.

Mme Jewett: Merci, monsieur le président. Je veux tout d'abord souhaiter la bienvenue aux représentantes du fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes. Soit dit en passant, je suis tout à fait d'accord avec vous. J'ai moi aussi trouvé excellente la partie du mémoire de l'Association nationale de la femme et le droit ayant trait au pouvoir de dépenser.

J'ai quelques questions à vous poser. Vous avez mentionné une cause où le juge ou les juges ont dit qu'il n'appartenait pas aux tribunaux de boucher les trous. De quelle cause s'agissait-il?

Mme Symes: De la cause impliquant Hunter et Southam, où une décision de la . .

Mme Jewett: Était-ce une décision de la Cour Suprême?

Mme Symes: Oui. Une décision rendue par la Cour Suprême du Canada, en 1984, relativement aux pouvoirs de fouille et de saisie que confère la loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Mme Jewett: C'est un point qu'il était intéressant de soulever, notamment en ce qui a trait à l'article 16, je suppose.

J'aurais encore une autre question à vous poser, par simple curiosité. Vous vous demandiez tout à l'heure si l'issue du procès Roncarelli aurait été la même aujourd'hui, compte tenu de la reconnaissance du caractère distinct du Québec. Le tribunal ne s'était-il pas fondé sur le Code criminel pour rendre sa décision, à l'époque? N'a-t-il pas considéré l'affaire comme une infraction au Code criminel et rendu ainsi sa décision en invoquant le partage des pouvoirs?

Mme Lamarche: Je dirais que ce fut surtout un cas de droit administratif et de délégation illégale. Nous nous sommes servis de cette cause pour tenter d'illustrer une situation où nous aurions souhaité que le tribunal soit mieux équipé pour distinguer le but religieux de la notion de société distincte. Nous souhaiterions que tous les arguments qui lui sont nécessaires soient inscrits dans l'accord, afin que le tribunal puisse départager ces deux notions. C'est cela que nous voulions démontrer, et je m'excuse si ce n'était pas clair.

Mme Jewett: Non, c'était très clair. Je me suis tout simplement dit que même si tout cela était, il pourrait

[Texte]

still have something decided on the basis of an invasion of the federal criminal power or whatever.

Ms Lamarche: Yes, it is still a possibility.

Ms Jewett: Although it is less likely.

The third thing is that it was Marilou McPhedran who had said that in her replies to her correspondence or phone calls, all she had talked to who had anything to do with the framing of the Constitutional Accord had said they had no intention to take away or put at risk the equality rights provided in sections 15 and 28.

Ms McPhedran: That was the answer to the question.

Ms Jewett: I was going to ask whether you had many replies, and who they came from. I gather Premier Pawley said something to that effect.

Ms McPhedran: Yes.

Ms Jewett: Could you tell us who the others were?

Ms McPhedran: The Premier of Newfoundland... similar—this was not the intent and that is not the effect. Premier Devine, from Saskatchewan, simply did not answer the question. He did not deal with the question of equality rights at any point in his three-page letter. I have already referred to Premier Pawley.

Ms Jewett: I took it that it was not the federal government's intention either. Maybe I might put it on record here, since the press did not very well cover... The press is usually great, but on this occasion—I have to be cautious—the press did not very well—

An hon. member: Look over your shoulder.

Ms Jewett: —cover some of my questions in the House, or I think one raised by Lucie Pépin on June 26. On June 26 I asked the Prime Minister... I prefaced the question by saying:

Recently women lawyers in Canada, while welcoming the Meech Lake accord, have raised serious concerns that the guarantees of equality rights for women and minorities have been overlooked in the Langevin amendments.

If this is the case, will the First Ministers be open to improvements which will ensure that the equality of rights of women and minorities provided for in Sections 15 and 28 of the Charter will not be put at risk?

This is what the Prime Minister answered; and I am quoting; I am not changing a word:

Mr. Speaker, there is absolutely nothing in the Meech Lake accord that would diminish or in any way affect equality rights for women and minorities.

[Traduction]

encore arriver qu'une décision soit prise en invoquant l'empiètement sur le pouvoir fédéral en matière criminelle.

Mme Lamarche: Oui, c'est toujours possible.

Mme Jewett: Bien que ce soit moins probable.

C'est Marilou McPhedran qui nous a dit que dans les réponses qu'elle a obtenues de toutes les personnes ayant participé à la rédaction de l'Accord constitutionnel avec lesquelles elle avait communiqué, aucune ne disait avoir eu l'intention d'éliminer ou de remettre en question les droits à l'égalité inscrits aux articles 15 et 28.

Mme McPhedran: C'est ce qu'on m'a répondu.

Mme Jewett: J'allais vous demander combien de réponses vous aviez obtenues, et de qui elles provenaient. Je suppose que c'est ce que vous a répondu le Premier ministre Pawley.

Mme McPhedran: Oui.

Mme Jewett: Et avec quelles autres personnes avez-vous communiqué?

Mme McPhedran: Avec le Premier ministre de Terre-Neuve qui nous a dit que ce n'était nullement l'intention ni l'effet de l'accord. Le Premier ministre Devine, de la Saskatchewan, n'a tout simplement pas répondu à la question. Il n'a pas abordé la question des droits à l'égalité dans la lettre de trois pages qu'il m'a fait parvenir. Je vous ai déjà parlé de la réaction du Premier ministre Pawley.

Mme Jewett: Et ce n'était pas non plus l'intention du gouvernement fédéral. Je devrais peut-être en profiter pour le consigner au procès-verbal, puisque les media n'ont pas très bien... ils font habituellement un très bon travail, mais dans ce cas-ci—je dois faire attention à ce que je dis—les media n'ont pas très bien...

Une voix: Attention!...

Mme Jewett: ... fait état de certaines des questions que j'ai posées à la Chambre, ou de l'une des questions qu'a posée Lucie Pépin le 26 juin. Ce jour-là, j'ai demandé au premier ministre:

Dernièrement, des avocates canadiennes, tout en manifestant leur appui à l'égard de l'Accord du Lac Meech, ont soulevé de graves inquiétudes à savoir que les garanties concernant les droits à l'égalité des femmes et des minorités ont été négligées dans l'Accord Langevin.

Le cas échéant, les premiers ministres accepteraient-ils d'apporter des améliorations qui assureraient la protection de l'égalité des droits que confèrent aux femmes et aux minorités les articles 15 et 28 de la Charte?

Et le premier ministre m'a répondu:

Monsieur le président, il n'y a absolument rien, dans l'Accord du Lac Meech, qui diminuerait ou affecterait de quelque façon les droits à l'égalité que possèdent les femmes et les minorités.

[Text]

On the contrary, the object of the exercise was to strengthen the country, and in the process of so doing, strengthen the rights of minorities and women across the nation.

Would you take that the way I took it, or was I just being naïve? I thought that was a pretty clear statement that it had not been the intent. I know intent does not matter to courts, but it matters very much to us as a parliamentary committee and to you as witnesses before the committee. And if it was not the intent, then there was perhaps a little slip-up in the phrasing of clause 16. How would you read his reply?

Ms McPhedran: Similarly to yours. I was asked earlier today by a member of the media whether we felt there was any value in our even coming here. I assured them that we would not take our time up with being here if we did not believe both in the ability of this committee to do what its mandate outlines and in the willingness of the governments involved, where there is no clear intent to cause this, to correct the oversight.

However, I might say that an oversight only remains an oversight for a relatively short period of time after the oversight has been called to the government's intention. We held a press conference last week. We did a telegram on June 23. LEAF is here today. The time is rapidly running out when any government can claim this as an oversight. We have yet to be given a reason for why this was done in this way, and we are waiting to hear an adequate explanation.

• 1815

Ms Jewett: Be patient. Be patient.

Ms McPhedran: There is one other letter I forgot to mention, and that is from Newfoundland and Labrador.

Ms Jewett: Yes, you mentioned the Manitoba, Newfoundland and Labrador.

Ms McPhedran: And Prince Edward Island. Lucie tells me that I do not have it, because I think it went directly to Lucie from Quebec, so I would not want to outline her response.

Ms Lamarche: I would just like to say that we got an acknowledgement of our telegram from Mr. Bourassa.

Ms Jewett: Was there no comment?

Ms Lamarche: It was an acknowledgement.

Ms Jewett: It was an acknowledgement only.

Mr. Nystrom: I have three questions which are really technical and very short. First of all, I welcome LEAF to the committee and commend you for the work you did last time. I remember the work you did back in 1981-82.

[Translation]

Au contraire, l'exercice avait pour objet de renforcer le pays, et par la même occasion, de renforcer les droits des minorités et des femmes de tout le pays.

Auriez-vous réagi comme moi, ou ai-je été naïve? J'ai pensé que cela voulait assez clairement dire que l'intention n'avait pas été telle. Je sais que l'intention n'importe pas tellement pour les tribunaux, mais elle compte énormément pour nous, en tant que comité parlementaire, et pour vous, en qualité de témoin. Et s'il est vrai que l'intention n'y était pas, on peut supposer qu'il y a eu une petite omission dans la formulation de l'article 16. Que pensez-vous de sa réponse?

Mme McPhedran: La même chose que vous. Quelqu'un de la presse me demandait plus tôt s'il valait même la peine de venir témoigner ici aujourd'hui. Je lui ai répondu que nous ne perdriions pas notre temps si nous n'étions pas convaincues de la capacité du Comité de mener à bien son mandat et de la volonté des gouvernements intéressés de réparer cette omission, quand on sait qu'elle n'était pas intentionnelle.

Il faut toutefois dire qu'on ne pourra pas continuer à la considérer longtemps comme une omission maintenant qu'elle a été signalée au gouvernement. Nous avons donné une conférence de presse la semaine dernière. Nous avons envoyé un télégramme le 23 juin. Nous sommes ici aujourd'hui. Le temps passe rapidement, et aucun gouvernement n'a encore reconnu qu'il y avait eu omission. On ne nous a encore donné aucune raison qui justifie que l'on ait procédé ainsi, et nous attendons toujours une explication satisfaisante.

Mme Jewett: Soyez patients.

Mme McPhedran: Et il y a une autre lettre que j'ai oublié de mentionner—c'est celle qu'on a reçue du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

Mme Jewett: Oui, vous avez mentionné le Manitoba, Terre-Neuve et le Labrador.

Mme McPhedran: Et l'Île-du-Prince-Édouard. Lucie me fait remarquer que je ne l'ai pas avec moi, car elle a été envoyée directement à Lucie, qui est notre représentante au Québec, et je ne voudrais pas répondre pour elle.

Mme Lamarche: Je tiens à vous faire remarquer simplement que M. Bourassa a accusé réception de notre télégramme.

Mme Jewett: Mais il n'a fait aucune remarque?

Mme Lamarche: C'était un simple accusé de réception.

Mme Jewett: Ah, bon.

M. Nystrom: J'ai trois questions qui sont d'ordre technique et très courtes. D'abord, je tiens à souhaiter la bienvenue au comité au FAEEJ et je vous félicite de l'excellence de votre travail la dernière fois. Je me souviens du travail que vous avez fait là-dessus en 1981-1982.

[Texte]

I have three very quick questions. I would like to ask you what your second option is. I understand and sympathize greatly with your first option about sections 28 and 15. We have had some people suggest that if we did not do that, perhaps the second option is to eliminate section 16 altogether, because we do single out aboriginal people in the multicultural fact. Yet by definition, according to some of our witnesses, this might mean that other people are in a different situation.

Ms Symes: I think the answer we give to that is that eliminating section 16 from the accord is not an acceptable option.

First of all, because of the Bill 30 decision of the Supreme Court of Canada, it still remains a very real problem and, that is, whether or not the provisions of the accord would be immune from the Charter. So it is a real problem.

Secondly, I do not think it is politically feasible to say to the multicultural aboriginal people that whatever rights are contained within section 16 are going to be taken away, so I do not think either politically or legally it is a viable solution.

Mr. Nystrom: I am not advocating that. I am just saying that some people have suggested it. I just wanted to know what your opinion was.

Ms Symes: I think it is unwarranted.

Mr. Nystrom: I agree with you. Secondly, I wanted to ask you about the distinct society. Taking the worst case scenario that you may have presented to us today about the distinct society impinging upon the rights of disabled or women or what have you in the province of Quebec, taking that scenario, is there any possible ramification where a distinct society in Quebec could infringe upon some rights of people say in Saskatchewan, Manitoba or B.C.?

Mme Lamarche: Si je comprends le sens de votre question, l'une des raisons pour lesquelles on a eu de la difficulté à élaborer nos exemples était précisément que le danger n'est pas unique au Québec. Les minorités francophones hors Québec, à travers l'article 1, sont aussi impliquées dans les exemples que l'on donnait pour le Québec qui est bien amarré dans cette reconnaissance de la société distincte. Donc, ce ne sont pas des exemples purement québécois. Ce qui est spécifiquement québécois est le concept de société distincte. Ce qui n'est pas purement québécois, c'est la notion d'héritage multiculturel et la reconnaissance des minorités hors Québec. Ces mêmes difficultés d'interpréter des droits

[Traduction]

J'ai trois très courtes questions. D'abord, j'aimerais savoir ce que vous proposez comme deuxième solution de rechange. Je comprends pourquoi—d'ailleurs j'ai tendance à accepter vos arguments—vous préconisez une modification incorporant les articles 28 et 15. Certains nous ont dit que si nous ne voulions pas retenir cette solution, nous pourrions peut-être simplement éliminer l'article 16, puisque nous parlons précisément des peuples autochtones en parlant du multiculturalisme. Mais selon certains témoins, cela pourrait signifier que la situation d'autres est différente.

Mme Symes: Je crois que notre réaction serait de vous dire que l'élimination de l'article 16 de l'accord n'est pas acceptable, selon nous.

D'abord, étant donné la décision de la Cour suprême du Canada sur le projet de loi 30, cela continue de poser un véritable problème—à savoir si les dispositions de l'accord l'emporteraient sur celles de la Charte. C'est donc un véritable problème.

Deuxièmement, je ne crois pas qu'il soit possible sur le plan politique de décider maintenant que les droits relatifs au multiculturalisme et les droits des peuples autochtones inscrits à l'article 16 vont maintenant être éliminés; à mon avis, c'est une possibilité qui n'est pas applicable, ni sur le plan politique ni sur le plan juridique.

M. Nystrom: Et ce n'est pas non plus ce que je préconise. J'ai simplement mentionné que certains témoins l'avaient proposé. Je me demandais ce que vous en pensiez.

Mme Symes: À mon avis, c'est parfaitement injustifiable.

M. Nystrom: Je suis d'accord avec vous là-dessus. Deuxièmement, je voudrais vous poser une question au sujet de l'article où l'on parle de la société distincte que constitue le Québec. Dans la pire situation où, selon votre exemple, les droits que confère cet article pourraient, dans la province de Québec, empiéter sur les droits des personnes handicapées ou des femmes, et si l'on applique cet exemple aux autres provinces, pensez-vous que l'on pourrait également invoquer cet article pour empiéter sur les droits des habitants des provinces de la Saskatchewan, du Manitoba ou de la Colombie-Britannique, par exemple?

Ms Lamarche: If I understand your question correctly, one of the reasons why we have had some difficulty developing our examples is precisely the fact that this danger would not exist only in Quebec. Because of section 1, Francophone minorities outside Quebec are also implied in the examples given for Quebec, which is certainly tied to this recognition of Quebec as a distinct society. So, these examples do not only relate to Quebec. The only thing that relates specifically to Quebec is the actual concept of a distinct society. But something that does not apply purely to Quebec is the notion of multicultural heritage and the recognition of minorities outside Quebec. The same problems of interpretation of

[Text]

comme ceux de l'article 15 se posent aussi avec les minorités.

M. Nystrom: Une dernière question; une courte question. S'il n'y avait pas de changement à la suite de votre recommandation d'aujourd'hui, ou si le Comité faisait une recommandation que le ministre refuserait, comme Québécoise, voudrez-vous quand même garder l'article sur la société distincte ou le laisseriez-vous tomber? Quel serait votre deuxième choix?

Mme Lamarche: J'apprécie beaucoup votre question.

M. Nystrom: Elle est peut-être difficile pour une Québécoise.

Mme Lamarche: Oui. J'apprécie beaucoup votre question. Elle me permet d'apporter la précision suivante.

M. Nystrom: Oui.

Mme Lamarche: Il n'a jamais été question de prétendre que nous n'étions pas heureuses que le Québec soit enfin entré dans la Constitution ou que nous étions malheureuses de la reconnaissance de la notion de société distincte. Nous y tenons!

Cependant, nous tenons à ce que les tribunaux puissent examiner le concept de société distincte en regard de l'article 15 de la Charte constitutionnelle. Donc, qu'il se donne tout l'appareillage législatif pour balancer adéquatement les concepts. Il n'a jamais été question pour l'AEJ, et je pense pour l'ensemble des femmes québécoises impliquées dans cette réflexion ou cette discussion, d'espérer, de quelque façon, que la reconnaissance du concept de société distincte disparaisse.

M. Nystrom: Merci beaucoup.

• 1820

Mr. Friesen: Mr. Chairman, I appreciate the extra time we are getting to discuss this. I guess my question is inspired partly by a statement you made and partly by Wordsworth's Sonnet No. 1—we are getting very literary here. You said much discrimination is culturally based and you went on to suggest that because of the Bill 30 issue, the Charter ought to be applied to the entire BNA Act. Is that the way you put it?

Ms McPhedran: The entire Constitution.

Mr. Friesen: Yes, the entire Constitution. All deeply held beliefs usually end up being value loaded or often end up value loaded. In most cultures these are voluntary accepted and many times obviously submitted to, and let me give you an example. In a multicultural society like Canada's, there are a lot of values that may clash with other people's views and therefore be considered discriminatory; for example, arranged marriages, which in our North American culture would seem like an imposition of adult or senior people's views over those who are planning to get married. Is it not true that if you

[Translation]

rights like those enshrined in section 15 also apply in the case of minorities.

Mr. Nystrom: One last question—a short one. If no change were to be made despite your recommendations to the committee today, or if the committee were to make a recommendation that the minister subsequently refused to implement, would you, as a Quebecker, still wish to keep the clause on Quebec's distinct society, or would you prefer that it be dropped? What would your second choice be?

Ms Lamarche: I appreciate your asking me that question

Mr. Nystrom: It is probably a difficult one for you, as a Quebecker, to answer.

Ms Lamarche: Yes, but I appreciate your asking it. It gives me the chance to make the following clarification.

Mr. Nystrom: Yes.

Ms Lamarche: In no way did we wish to suggest that we were unhappy either that Quebec had finally been included in Canada's Constitution or about the decision to recognize Quebec's distinctiveness. On the contrary, we are intent on keeping that!

However, we want the courts to be able to consider the notion of Quebec as a distinct society in relation to section 15 of the Charter. We therefore would like to see it have the legislative machinery necessary to adequately balance those concepts. I do not think there has ever been any question of our organization's hoping or proposing—or indeed, Quebec women in general who have been involved in the debate—that the concept of Quebec's distinctiveness be eliminated from the accord.

Mr. Nystrom: Thank you very much.

M. Friesen: Monsieur le président, je suis heureux de pouvoir pousser plus loin la discussion à ce sujet. La question que je pose m'est inspirée en partie par un énoncé que vous avez fait et en partie par le sonnet n° 1 de Wordsworth's. Vous avez dit que la discrimination tenait souvent à des différences culturelles, et vous avez ajouté qu'en raison du projet de loi 30, il faudrait que la Charte s'applique à l'ensemble de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Est-ce bien cela?

Mme McPhedran: A l'ensemble de la Constitution.

M. Friesen: Oui, à toute la Constitution. Toutes les croyances profondes sont généralement chargées de valeurs, ou le deviennent souvent. Dans la plupart des cultures, on les accepte volontairement et on s'y soumet souvent, évidemment. Permettez-moi de vous donner un exemple. Dans une société multiculturelle, comme au Canada, bien des valeurs peuvent venir en conflit avec d'autres, et être par conséquent considérées discriminatoires; par exemple, les mariages arrangés qui, dans notre culture nord-américaine, seraient interprétés comme une imposition des valeurs des adultes ou des

[Texte]

submit voluntarily to a belief, it is not really an act of discrimination?

I guess my question is this: Whereas now a person who feels discriminated against can appeal to the law and have redress for discrimination, are you not bringing it to the next step where a cultural pattern will be outlawed because it is considered in our value system to be discriminatory and are you therefore not proscribing what people believe and value by your suggestion?

Ms McPhedran: If I may begin with the response—and I feel quite sure some of my colleagues may want to add to it. It is an interesting—and I have yet to hear on Woodsworth, but I would love to.

Mr. Friesen: Read it. It is a fascinating sonnet.

Ms McPhedran: No, I wanted to hear your interpretation. In response to the way in which you framed your question, you framed it as though it were a personal choice that we, as representatives of LEAF, were making and presenting to you as an option. I want to go back to my beginning today and remind you that we are talking about legal obligations of this country, national and international legal obligations. We are beyond the discussion of whether any cultural group has the right to impose within its group on certain members—some of whom may be women, some of whom may be disabled, some of whom may be elderly—because of the cultural tradition alone. In answer to your question, I would simply say that this decision was taken already in 1982 and in 1981, internationally and legally, and it is an obligation and a commitment of this government and provincial governments.

Mr. Friesen: I would like to ask a supplementary, but I will not.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Daubney.

Mr. Daubney: Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank the witnesses. This has been a very interesting exchange. I must say I am troubled by section 16 and have been for some time, but unlike my colleague, Bob Kaplan, I am not convinced that those four examples you gave us are in fact good examples. We are talking about the distinct Quebec society of 1987 and beyond, not the distinct society of 1955 of Roncarelli, nor the pre-Quiet Revolution, Catholic Church-dominated society of Quebec in terms of the second example of abortion and so on down the line. On the abortion issue I am not convinced that Quebec is any more distinct than the rest of Canada. In fact, if anything, it is easier to get an abortion, as I understand it, in a clinic in the province of Quebec than it is in my province of Ontario or elsewhere in the country. Quebec is also protected by a provincial bill of rights, as I understand it, which would clearly prohibit the kind of discrimination that was the exact situation of the Roncarelli case.

[Traduction]

personnes âgées à ceux qui prévoient se marier. Quand on accepte volontairement une croyance, ce n'est pas de la discrimination, n'est-ce pas?

Compte tenu qu'aujourd'hui, une personne qui croit faire l'objet de discrimination peut faire appel à la loi et obtenir justice, ne craignez-vous pas qu'on en vienne à interdire certaines coutumes que nous jugeons discriminatoires, selon notre système de valeurs, et par votre suggestion, ne proscrivez-vous pas par conséquent certaines croyances et certaines valeurs?

Mme McPhedran: Je répondrai la première—et je suis persuadée que certaines de mes collègues auront des choses à ajouter. C'est une observation intéressante—je n'ai pas entendu le sonnet de Woodsworth, mais je le voudrais bien.

M. Friesen: Lisez-le. Il est fascinant.

Mme McPhedran: Non, j'aurais voulu en avoir votre interprétation. Vous avez formulé votre question comme si vous croyiez qu'il s'agissait d'un choix personnel que nous vous présentions, en tant que représentantes du Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes. Je veux revenir à ce que je disais au début et vous rappeler que nous parlons ici aujourd'hui des obligations juridiques de notre pays, de ses obligations juridiques nationales et internationales. Nous ne discutons pas du droit d'un groupe culturel quelconque d'imposer des valeurs à ses membres—qui peuvent être des femmes, des handicapés ou des personnes âgées—pour des raisons de traditions culturelles. En réponse à votre question, je dirai tout simplement que cette décision a été prise en 1982 et en 1981, tant sur le plan international que du point de vue juridique, et qu'elle constitue une obligation et un engagement pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

M. Friesen: J'aurais une question additionnelle à poser, mais je ne le ferai pas.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Daubney.

M. Daubney: Merci, monsieur le président. Je voudrais remercier les témoins. La discussion a été très intéressante. Je dois dire que l'article 16 m'inquiète quelque peu, et ce, depuis un bon bout de temps. Mais contrairement à mon collègue, Bob Kaplan, je ne suis pas convaincu que les quatre exemples que vous nous avez donnés sont vraiment valables. Nous parlons de la Société québécoise distincte de 1987 et des années à venir, et non pas de celle de 1955, lors de l'affaire Roncarelli, pas plus que de celle qui existait avant la révolution tranquille à l'époque où la société québécoise était dominée par l'Église catholique. Cela ne s'applique pas tellement dans le contexte du deuxième exemple relatif à l'avortement. D'ailleurs, pour ce qui est de l'avortement, je ne suis pas persuadé que le Québec se distingue tellement du reste du Canada. En fait, si j'en crois ce qu'on m'en a dit, il est plus facile d'obtenir un avortement dans une clinique au Québec que ce ne l'est en Ontario ou ailleurs au Canada. Si je comprends bien, le Québec aussi s'est doté d'une Charte provinciale des droits, ce qui interdirait clairement

[Text]

[Translation]

la sorte de discrimination dont il est question dans l'affaire Roncarelli.

• 1825

I think we have to look for realistic examples of the prejudice you are concerned about and that I am concerned about in theory, and I have yet to find one of those examples. Can you help me?

Mme Lamarche: La référence que vous faites à la Charte québécoise des droits et libertés pourrait vous impliquer dans un débat d'une heure et demie sur la possibilité de s'en servir exclusivement ou sur la possibilité de combiner, dans une argumentation juridique, l'utilisation de la Charte constitutionnelle et de la Charte québécoise. Contentons-nous de répondre aux exemples dont vous doutez de la valeur, d'exemples choisis dans le domaine public. Au Québec, on permet, dans les cas de litiges, l'utilisation cumulative des arguments de la Charte constitutionnelle et de la Charte québécoise des droits et libertés. Nous y trouvons moutlt avantages qui sont assez techniques.

Je pense que cette combinaison est nécessaire et agréable. C'est tant mieux pour nous si on peut combiner, dans le domaine public, les avantages de la Charte québécoise et de la Charte constitutionnelle. Voilà pour la toile de fond.

Quant aux exemples, je pense qu'il ne faut pas négliger la réalité. Comme tant d'autres Québécoises, je suis impliquée dans la réalité de chez nous, sur des questions comme le libre choix à l'avortement, le planning familial, l'éducation, les femmes à la recherche d'un métier non traditionnel, les difficultés économiques des femmes et l'aide sociale. Ce ne sont ni des concepts pré-révolution tranquille, ni des concepts post-révolution tranquille. Ce sont des concepts de pauvreté universelle qui ont traversé le temps. Vous n'êtes pas sans savoir que la reproduction, quoiqu'en disent les Québécoises ou les autres Canadiennes, ou encore le droit à l'avortement, ont été appropriés par la science et la technologie et que les femmes en sont arrivées à s'en faire déposséder.

Je suis tout à fait certaine de la pertinence des exemples. Deuxième toile de fond.

Et, qu'en est-il du concept de société distincte. Je ne voudrais pas prolonger indûment le débat. Toute la discussion sur la discrimination a des racines culturelles, on peut s'entendre, à tout le moins philosophiquement et sociologiquement, sur le fait que la discrimination a des racines culturelles. Quelles sont ces racines culturelles de notre société distincte? Elles proviennent de la religion catholique et de la culture francophone.

Or, la religion catholique et la culture francophone ont des exigences et des incidences bien particulières sur les exemples que je donne. Et ces exigences et incidences sont des composantes importantes de ce qu'éventuellement sera le contenu jurisprudentiel de la notion de société distincte. Grand inconnu et contenu de la société distincte! Les valeurs connues viennent de l'héritage culturel des Québécoises; et la réalité connue est faite de

A mon avis, il faut chercher des exemples réalistes de la discrimination qui vous préoccupe. Elle me préoccupe moi aussi en principe, mais je n'ai pas encore trouvé un tel exemple; pouvez-vous m'aider?

Ms. Lamarche: Your reference to the Quebec Charter of Rights and Freedoms could land you in an hour-and-a-half-long legal debate on whether to use this Charter exclusively or to combine it with the constitutional Charter. We shall limit our answers to the public examples that you question. In legal proceedings in Quebec, the use of combined arguments based on the constitutional Charter and the Quebec Charter of Rights and Freedoms is allowed. This possibility affords us a great many rather technical advantages.

I think this combined use is necessary and helpful. In the area of public law, we find it advantageous to be able to combine the provisions of the Quebec charter with those of the constitutional Charter. That is the background.

As far as the examples are concerned, I do not think we can ignore reality. Like so many other Quebec women, I am faced with the reality of our culture, in issues like freedom of choice for abortion, family planning, education, women's search for non-traditional jobs, their economic problems, and social welfare. These concepts are not limited either to the period before the Quiet Revolution or to the period after it. They are timeless concepts of universal poverty. You must be aware that regardless of what women in Quebec or elsewhere in Canada are saying, reproduction and the right to abortion have been taken over by science and technology, to the point where these functions are being taken away from women.

I am convinced of the relevance of these examples. That is a second background aspect.

Now, where does the concept of a distinct society fit in? I do not want to prolong the discussion unnecessarily. The entire issue of discrimination is culturally based; at least from the philosophical and sociological points of view, we may agree that discrimination is rooted in culture. What are the cultural roots of our distinct society? They are the Catholic religion and French-language culture.

The Catholic religion and French-language culture, then, have very specific requirements and have repercussions on the examples I have given. These requirements and repercussions are important elements of any future legal expression of the distinct society concept. This distinct society and its expression are largely unknown! The known values come from Quebec women's cultural heritage; and the known situation is

[Texte]

questions comme le fric, le contrôle sur la reproduction, le libre-choix, l'éducation à un métier non traditionnel.

Je pense que la connection entre ces exemples est non seulement contemporaine. On a deux éléments connus et un élément inconnu. On connaît la conjoncture des femmes au Québec. On connaît l'héritage culturel, on ne sait pas jusqu'à quel point cet héritage culturel ferait intégralement partie du concept de société distincte. Je vous ferai cependant remarquer que le seul inconnu, c'est la dimension de société distincte. C'est en ce sens qu'on défend la validité de nos exemples.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Mr. Kaplan, a very short question.

Mr. Kaplan: I have to make one very brief observation. Ms McPhedran tied our commitment to equality to international obligations. As a lawyer I can understand her taking that line, but as a politician I would go further and say that our commitments to equality and the Charter are essential if Canada is to survive as a multicultural society, because how do you get out of the tensions that exist among communities that live together in the same country without a profound commitment to the rights of the individual? For my part, courts do not go far enough in enforcing it and the idea that we are cutting back on it or may be cutting back on it has to be abhorrent to people, and I hope Mr. Daubney was convinced by the argument.

• 1830

The point I wanted to ask about is an example. You have given some good examples in other areas, but the federal spending power on shared-cost programs is not an illustration of your point. If the province, to take Nova Scotia for example, decided they would like a day care program which is only open to people who have lived in the province for five years, should they be able to get federal money for a program like that, if in all other respects it is similar to programs in other provinces, or compatible with them? Should not the national objective criteria make it absolutely clear that to get federal money the program has to be accessible? Is that the kind of point you are making about your concern about the interpretation of the shared-cost—

Ms McPhedran: Yes, that is the sort of example.

When we had our final conference call with our board nationally last night, we asked them if they had any other examples they wanted to add. We did not put this into our presentation because we do not have the proper title of the program; but, in response to your question, there exists now in one of the Maritime Provinces access to federal moneys to assist in certain language training that is in a program specifically geared to women, and one of our board members from that province—and we will supply these details if anybody requests them—pointed out that the money has not been touched for 10 years by

[Traduction]

made up of issues like money, control of reproduction, free choice, and training for non-traditional jobs.

I think that the interconnectedness of these examples is not limited to today's issues. There are two known elements and one unknown element. We know the situation of women in Quebec. We know their cultural heritage, although we do not know how integrated this cultural heritage would be into the distinct society concept. However, I would point out that the distinct society concept is the only unknown element. This is why we defend the appropriateness of our examples.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Monsieur Kaplan, une très brève question.

M. Kaplan: Je tiens à faire une remarque très courte. M^{me} McPhedran a fait le lien entre l'engagement à l'égalité et nos obligations internationales. En tant qu'avocat, je comprends cet argument mais en tant que politicien, je poursuivrais pour soutenir que notre engagement à l'égalité et à la Charte est essentiel si le Canada doit survivre en tant que société multiculturelle: comment résoudre les tensions entre les communautés partageant le même pays sans un engagement profond aux droits de la personne? A mon avis, les tribunaux ne font pas assez pour imposer l'égalité; la possibilité que nous diminuions l'égalité répugne sûrement aux Canadiens, et j'espère que cet argument a convaincu M. Daubney.

Je voulais soulever un exemple. Dans d'autres domaines, vos exemples sont bons, mais les dépenses du gouvernement fédéral sur les programmes co-financés n'illustrent pas bien votre argument. Si une province, la Nouvelle-Écosse par exemple, voulait mettre sur pied un programme de garderie d'une part réservé aux gens ayant habité la province depuis cinq ans, mais d'autre part semblable aux programmes des autres provinces ou compatible avec eux cette province devrait-elle être admissible à une subvention fédérale? Les critères portant sur l'objectif national ne devraient-ils pas stipuler très clairement que l'accessibilité au programme est une condition préalable à l'obtention d'une subvention du gouvernement fédéral? Est-ce cela votre préoccupation concernant l'interprétation des programmes co-financés. . .

Mme McPhedran: Oui, voilà le genre d'exemple.

Hier soir, lors de notre dernière conférence téléphonique, nous avons demandé aux membres de notre conseil national d'administration si elles avaient d'autres exemples à ajouter. Nous n'avons pas inclus cet exemple dans notre mémoire, faute du titre exact du programme; cependant, pour répondre à votre question, le gouvernement fédéral a réservé des Fonds aux provinces atlantiques en vue d'un programme de formation linguistique pour les femmes. Or, un membre de notre conseil d'administration habitant cette province a fait remarquer que depuis 10 ans, cette province n'a pas

[Text]

that particular province. It is simply not a priority. It is not a way in which they will use that money.

If you take that kind of attitude and move it into the opting-out provisions, you just run the terrible risk for women that their opportunities, whether for cultural reasons, political reasons, financial reasons, the actual result... It does not really matter what the reasons are if the result is to reduce the opportunity for women, in many ways, of earning a living, taking care of their family, taking care of themselves.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mrs. Blais-Grenier.

Mme Blais-Grenier: Je ferai un très court commentaire. Il est évident que je ne peux absolument pas être d'accord avec ce que vous dites du concept de société distincte. J'ai l'impression que vous prenez un concept actuel qui permet strictement au Québec de rentrer dans le pacte confédératif sans affecter la Charte canadienne des droits et libertés. On a dit à plusieurs reprises, et des constitutionnalistes aussi sérieux que Gérard Beaudoin l'ont confirmé, à Québec, puis à Ottawa hier, que vous appliquez un modèle de société très catholique, francophone, qui me semble dater de 1930. Je ne peux pas accepter qu'on donne l'exemple de Roncarelli, en 1987. Je suis persuadée que sociologiquement on ne pourrait plus arriver à la même décision que celle qui a été prise dans le cas de Roncarelli, au Québec. Les progrès faits depuis l'ère de Duplessis,—qui est passé, tant mieux, merci—nous donnent certainement des sauvegardes dans ce sens.

Je voudrais aussi faire une correction au sujet du retrait de programmes à frais partagés. Je trouve très important de faire cette correction quand on laisse entendre qu'on attaque des programmes de nature universelle. Ce n'est pas le cas! Le professeur Beaudoin—que je cite pour ne pas citer notre ministre ou notre gouvernement, conservateur ou pas, je veux citer quelqu'un de plus neutre—a très bien établi que l'article de retrait concerne strictement un nouveau programme de juridiction provinciale, à frais partagés, auquel le Canada voudrait donner une ampleur nationale. Les programmes existants ne sont aucunement concernés. Il ne faut quand même pas tout mêler et laisser entendre, comme le fait ma collègue Lucie, qu'on touchera à des programmes existants. Il s'agit de nouveaux programmes qui ne sont même pas dans des sphères de juridiction partagée, il s'agit de juridiction provinciale. Nous voilà au bout de la ligne. On peut se demander, avec raison, comme certains témoins l'ont fait, combien il y aura de nouveaux programmes, en tenant compte des budgets restreints. Le pouvoir de dépenser fédéral est pratiquement épuisé à l'heure actuelle, à cause d'un déficit énorme. Les budgets provinciaux sont aussi très restreints; et tout le monde parle de décroissance, de gestion de la décroissance.

[Translation]

touché à ces fonds; nous pouvons vous fournir les détails au besoin. Le programme n'est tout simplement pas prioritaire et la province n'a pas l'intention d'utiliser ces fonds.

Si cette attitude s'appliquait aux dispositions de retrait, on courrait le risque terrible de voir se limiter de plusieurs façons les occasions qu'ont les femmes de gagner leur vie de s'occuper de leur famille ou d'elles-mêmes que la raison en soit culturelle, politique ou financière.

Le coprésident (M. Speyer): Madame Blais-Grenier.

Mrs. Blais-Grenier: I have one very short observation. Obviously, I cannot fully agree with what you say about the distinct society concept. I think you are dealing with a current concept, which simply allows Quebec to re-enter Confederation, without affecting the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We have often been told, and constitutional experts as respected as Gérard Beaudoin have confirmed in Quebec City and yesterday in Ottawa, that you are applying a model of a very Catholic, French-speaking society, which seems to me to come from the 1930s. I cannot accept the validity of the Roncarelli example in 1987. I am convinced that in Quebec, sociologically, we could no longer reach a decision like the one made in the Roncarelli case. Progress made since the Duplessis era—which is past, thank goodness—certainly provides safeguards in this area.

I also wanted to make a correction about opting-out of shared-cost programs. I think this correction is very important when we hear talk of attacks on universal programs. This is not the case! Professor Beaudoin—conservative or not, I would like to quote an objective observer rather than our Minister or our government—established quite clearly that the opting-out clause applies only to new shared-cost programs under provincial jurisdiction that Canada would like to apply nationally. Existing programs are not affected in any way. We must be careful not to confuse the issue and give the impression, as my colleague, Lucie, has done, that existing programs will be affected. What will be affected are new programs under provincial jurisdiction, not even those under shared jurisdiction. That is the bottom line. We may rightly ask, as some witnesses have done, how many new programs there will be, considering budget restrictions. The federal government's spending power is now practically exhausted because of an enormous deficit. The provinces' budgets are also quite limited, and we hear about downsizing and managing the downsizing exercise everywhere.

[Texte]

[Traduction]

• 1835

On ne parle pas des programmes qui existent déjà. Il faut être clair sur ce point. Mais, pour revenir au concept de la société distincte, si on ne peut pas rencontrer une des exigences historiques fondamentales du Québec, que tous les gouvernements conservateurs, péquistes, libéraux et que tous les penseurs dans la société québécoise ont répétées, si on ne peut pas rencontrer une demande du Québec pour qu'il revienne dans le pacte confédératif, qu'allez-vous nous proposer?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): This is impossible to ask. May I have a very brief answer.

Ms Lamarche: It is going to be a three-point short answer, I promise.

J'ai tout le respect du monde pour mon collègue, le professeur Beaudoin. J'ai une préoccupation, cependant. Après avoir lu et relu le ratio de la Cour suprême dans l'affaire Southam *we won't read up the Constitution Act*, je crois qu'il est à propos et intellectuellement sain, dans une démarche comme celle-ci, de prévoir les pires scénarios, quand on passe au peigne fin—voilà une expression bien de chez nous—un accord comme l'Accord du Lac Meech. Premier commentaire.

Mme Blais-Grenier: Deux scénarios que vous avez utilisés.

Mme Lamarche: Il nous apparaît que c'est intellectuellement sain de viser des situations qui pourraient porter préjudice à un contexte actuel.

Deuxième commentaire: Nous sommes très heureuses des éclaircissements que vous apportez à la l'article 7. Nous pensons cependant qu'il faudrait l'écrire dans l'article 7. Nous recevons tout à fait de bonne foi et l'interprétation du professeur Beaudoin et les informations que vous ajoutez. Nous estimons qu'il vaut la peine de le dire de cette façon et de l'inscrire aussi clairement dans l'article 7. Je ne reviendrai pas sur les commentaires de ma collègue, Beth Symes.

Monsieur le président, soyez content, j'ai perdu mon troisième commentaire.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Are you compelled to make a—

Ms Symes: I am not compelled.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. May I genuinely thank you for a very inspirational hour and a half. We enjoyed it thoroughly and thank you very much for your representations.

This meeting stands adjourned to the call of the Chair.

Existing programs are not affected. This must be made clear. But to return to the distinct society concept, if Quebec's fundamental historic demands, repeated by all Quebec governments—Conservative, PQ, Liberal—and thinkers, cannot be met, if Quebec's request to return to Confederation cannot be met, what have you to suggest?

Le coprésident (M. Speyer): C'est une question impossible. Je vous demanderai une réponse très brève.

Mme Lamarche: Je vous promets une brève réponse en trois parties.

I have the highest respect for my colleague, Professor Beaudoin. But I do have one concern. After having read and reread the Supreme Court's reasoning in the Southam case—we will not read up the Constitution Act—I feel that in an exercise such as this one, it is appropriate and intellectually sound to consider the worst cases in scrutinizing an agreement such as the Meech Lake accord with a fine-tooth comb, *passer au peigne fin*, as we say in Quebec. That is my first comment.

Mrs. Blais-Grenier: You have used two cases.

Ms Lamarche: We feel it is intellectually sound to consider situations that could be damaging under current conditions.

My second comment is this. We are delighted with your explanations about section 7. However, we think that they should be written into this section. We accept Professor Beaudoin's interpretation and the information you add with all the good will in the world. We consider it worthwhile to express section 7 in this way and to word it accordingly. I shall not repeat the comments by my colleague, Beth Symes.

Mr. Chairman, you will be pleased to know that I have forgotten my third point.

Le coprésident (M. Speyer): Vous sentez-vous obligée de...

Mme Symes: Non.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Je vous remercie sincèrement pour une heure et demie des plus inspirante. Nous en avons profité au plus haut point et nous vous remercions beaucoup de votre intervention.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Federation of Francophones outside of Quebec:

Yvon Fontaine, President.

From the Inuit Committee on National Issues:

Zebedee Nungak, Co-Chairman;

John Amagoalik, Co-Chairman.

A. Wayne MacKay, Professor, Dalhousie Law School.

Gordon Robertson, Former Secretary to the Cabinet.

From the National Union of Provincial Government Employees:

Larry Brown, National Secretary-Treasurer.

From L.E.A.F.—Women's Legal Education and Action Fund:

Marilou McPhedran, Executive Committee Member;

Lucie Lamarche, Executive Committee Member;

Beth Symes, Member of the National Legal Committee.

TÉMOINS

De la Fédération des francophones hors Québec Inc.:

Yvon Fontaine, président.

Du Comité Inuit sur les affaires nationales:

Zebedee Nungak, coprésident;

John Amagoalik, coprésident.

A. Wayne Mackay, professeur, Dalhousie law School.

Gordon Robertson, ancien secrétaire du cabinet.

Du Syndicat national de la fonction publique provinciale:

Larry Brown, secrétaire-trésorier national.

De FAEJ—Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes:

Marilou McPhedran, membre du comité exécutif;

Lucie Lamarche, membre du comité exécutif;

Beth Symes, membre du comité légal national.

SENATE

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, August 6, 1987

Joint Chairmen:

Hon. Arthur Tremblay, Senator

Chris Speyer, M.P.

SÉNAT

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le jeudi 6 août 1987

Coprésidents:

L'hon. Arthur Tremblay, sénateur

Chris Speyer, député

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Special
Joint Committee of the Senate and of the House of
Commons on*

The 1987 Constitutional Accord

*Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte
spécial du Sénat et de la Chambre des communes
de*

L'entente constitutionnelle de 1987

RESPECTING:

Order of Reference from the Senate dated June 17,
1987 and Order of Reference from the House of
Commons dated June 16, 1987

CONCERNANT:

L'ordre de renvoi du Sénat, du 17 juin 1987 et
l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du
16 juin 1987

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE
AND OF THE HOUSE OF COMMONS ON THE
1987 CONSTITUTIONAL M'CORD

Joint Chairmen:

Hon. Senator Arthur Tremblay
Chris Speyer, M.P.

Representing the Senate:

The Honourable Senators

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau—(5)

Representing the House of Commons:

Members

Suzanne Blais-Grenier
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Jim Hawkes
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet—(12)

(Quorum 8)

Andrew Johnson

Eugene Morawski

Joint Clerks of the Committee

COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES DE L'ENTENTE
CONSTITUTIONNELLE DE 1987

Coprésidents:

L'hon. sénateur Arthur Tremblay
Chris Speyer, député

Représentant le Sénat:

Les honorables sénateurs

Derek P. Lewis
Raymond J. Perrault
Brenda M. Robertson
Yvette Rousseau—(5)

Représentant la Chambre des communes:

Les députés

Suzanne Blais-Grenier
David Daubney
Leo Duguay
Benno Friesen
Charles Hamelin
Jim Hawkes
Pauline Jewett
Robert Kaplan
Lorne Nystrom
Lawrence O'Neil
André Ouellet—(12)

(Quorum 8)

Les cogreffiers du Comité

Andrew Johnson

Eugene Morawski

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, AUGUST 6, 1987

(6)

[Text]

The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord met this day at 9:35 o'clock a.m., in Room 253-D of the Centre Block, the Honourable Arthur Tremblay, Senator, and Chris Speyer presiding.

Representing the Senate: The Honourable Senators Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Representing the House of Commons: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Other Members present from the House of Commons: Don Boudria, Jean-Robert Gauthier, Robert Layton.

Witnesses: John Holtby, individual. *From the Canada West Foundation:* David Elton, President. *From the Canadian Parents for French:* Susan Purdy, National President; Fiona Cleary, Alberta Director; Berkeley Fleming, New Brunswick Director.

In attendance: *From the Library of Parliament:* Bruce Carson, Jacques Rousseau and Louis Massicotte, Researchers. *From McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, Consultant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and its Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987, both relating to the document entitled "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987 by the First Ministers of Canada" copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, August 4, 1987, Issue No. 2*)

John Holtby made an opening statement and answered questions.

David Elton made an opening statement and answered questions.

At 11:35 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:45 o'clock a.m., the sitting resumed.

Susan Purdy made an opening statement and along with the witnesses, answered questions.

At 12:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING

(7)

The Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord met this day at 3:07 o'clock p.m.,

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 6 AOÛT 1987

(6)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial de l'Entente constitutionnelle de 1987 se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 253-D de l'Édifice du centre, sous la coprésidence de l'honorable sénateur Arthur Tremblay et de Chris Speyer, député.

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Représentant la Chambre des communes: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, Lawrence O'Neil, André Ouellet, Chris Speyer.

Autres députés présents: Don Boudria, Jean-Robert Gauthier, Robert Layton.

Témoins: John Holtby, à titre personnel. *De la Canada West Foundation:* David Elton, président. *Des Canadian Parents for French:* Susan Purdy, présidente nationale; Fiona Cleary, directrice de l'Alberta; Berkeley Fleming, directeur du Nouveau-Brunswick.

Aussi présents: *De la Bibliothèque du Parlement:* Bruce Carson, Jacques Rousseau et Louis Massicotte, chargés de recherche. *De McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, conseiller.

Le Comité reprend l'étude de l'ordre de renvoi du Sénat du 17 juin 1987 et de l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du 16 juin 1987, lesquels portent sur le document intitulé «Accord constitutionnel de 1987 signé à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada», et dont copie avait été déposée au Sénat et à la Chambre des communes le 3 juin 1987. (*Voir Procès-verbal du mardi 4 août 1987, fascicule n° 2*)

John Holtby fait une déclaration puis répond aux questions.

David Elton fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 35, la séance est suspendue.

À 11 h 45, la séance reprend.

Susan Purdy fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 55, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(7)

Le Comité mixte spécial de l'Entente constitutionnelle de 1987 se réunit aujourd'hui, à 15 h 07, dans la pièce

in Room 253-D of the Centre Block, the Honourable Arthur Tremblay, Senator, and Chris Speyer presiding.

Representing the Senate: The Honourables Senators Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Representing the House of Commons: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, André Ouellet, Chris Speyer.

Acting Member present from the House of Commons: Bill Tupper for Lawrence O'Neil.

Other Members present from the House of Commons: Lawrence O'Neil, Marcel Prud'homme.

Witnesses: Robert Décary, lawyer, Noël, Décary, Aubry & Associés. David E. Christie, Parrsboro, Nova Scotia. Peter Leslie, Director, Institute for Intergovernmental Relations, Queen's University.

In attendance: From the Library of Parliament: Bruce Carson, Jacques Rousseau and Louis Massicotte, Researchers. *From McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, Consultant.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference from the Senate dated June 17, 1987 and its Order of Reference from the House of Commons dated June 16, 1987, both relating to the document entitled "1987 Constitutional Accord signed in Ottawa on June 3, 1987 by the First Ministers of Canada", copies of which were tabled in the Senate and the House of Commons on June 3, 1987. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, August 4, 1987, Issue No. 2*)

Robert Décary made an opening statement and answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by John Holtby be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "ACCO-5"*).

David Christie made an opening statement and answered questions.

At 4:53 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:03 o'clock p.m., the sitting resumed.

Peter Leslie made an opening statement and answered questions.

At 6:28 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski

Andrew Johnson

Joint Clerks of the Committee

253-D de l'Édifice du centre, sous la coprésidence de l'honorable sénateur Arthur Tremblay et de Chris Speyer, député.

Représentant le Sénat: Les honorables sénateurs Raymond J. Perrault, Brenda M. Robertson, Yvette Rousseau, Arthur Tremblay.

Représentant la Chambre des communes: Suzanne Blais-Grenier, Albert Cooper, David Daubney, Leo Duguay, Benno Friesen, Charles Hamelin, Pauline Jewett, Robert Kaplan, Lorne Nystrom, André Ouellet, Chris Speyer.

Substitué de la Chambre des communes présents: Bill Tupper remplace Lawrence O'Neil.

Autres députés présents: Lawrence O'Neil et Marcel Prud'homme.

Témoins: Robert Décary, avocat, Noël, Décary, Aubry & Associés. David E. Christie, Parrsboro, Nouvelle-Écosse. Peter Leslie, directeur, Institut des relations intergouvernementales, université Queen's.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: Bruce Carson, Jacques Rousseau et Louis Massicotte, chargés de recherche. *De McCarthy and McCarthy:* Ian Binnie, conseiller.

Le Comité reprend l'étude de l'ordre de renvoi du Sénat du 17 juin 1987 et de l'ordre de renvoi de la Chambre des communes du 16 juin 1987, lesquels portent sur le document intitulé «Accord constitutionnel de 1987 signé à Ottawa le 3 juin 1987 par les premiers ministres du Canada», et dont copie avait été déposée le 3 juin 1987 au Sénat et à la Chambre des communes. (*Voir Procès-verbal du mardi 4 août 1987, fascicule n° 2*)

Robert Décary fait une déclaration puis répond aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire soumis par John Holtby soit imprimé en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "ACCO-5"*).

David Christie fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 53, la séance est suspendue.

À 17 h 03, la séance reprend.

Peter Leslie fait une déclaration puis répond aux questions.

À 18 h 28, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les cogreffiers du Comité

Eugene Morawski

Andrew Johnson

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, August 6, 1987

• 0934

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Order, please. Before I ask our witness this morning to present his views, I have a request to submit to you from the CBC, those who are reporting our debates. They have asked for 30 seconds so they could have images of the whole group, not only of the person talking at one point, which is, I am told, the way the system does operate afterwards.

• 0935

M. Hamelin: C'est tout à fait raisonnable. Lorsque j'étais journaliste, on insistait toujours pour avoir ces quelques secondes.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Having discussed that at length, and the 30 seconds being over, I will ask them to leave now, thanking them for that request, which is appreciated by the members of the committee, who want to look good on TV.

Now we come to you, Mr. Holtby. I am happy to welcome you this morning, and thank you for having accepted to present your views. I think it will be very interesting for the committee and those who are following our debates to learn about your very original approach to the problem. You are very familiar with parliamentary issues, or rather I would say parliamentary life issues. You have been an adviser for a number of organizations or committees in that respect. As I read it, your brief is in the perspective of the future, so to say, to make things better in terms of parliamentary process.

That much having been said, I will now call on you to make your presentation, assuming that after that presentation the members of the committee could ask you questions or exchange views with you. Thank you.

Mr. John A. Holtby (Individual Presentation): *Merci, monsieur le président.* If I have learned one thing over the years with parliamentary committees, it is not to come in and read your brief to them, and I have no intention of doing that. I have a few minutes of supplementary remarks, if I may, and then I would be more than happy to comply with your request, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, at the end of March 1978, as I mentioned to you earlier this morning, I had the honour of participating in a conference on reform of the legislative process, which was organized by the Institute for Research on Public Policy. Among the distinguished participants was the committee's illustrious co-chairman from the Senate; and you, Senator Tremblay, said things

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 6 août 1987

Le coprésident (le sénateur Tremblay): La séance est ouverte! Avant de céder la parole à notre témoin de ce matin, je voudrais vous faire part d'une demande de Radio-Canada, qui assure le reportage de nos débats. Ils ont demandé qu'on leur accorde une trentaine de secondes pour qu'ils puissent prendre une vue d'ensemble du groupe, et non pas de la seule personne qui parle, comme cela se fait après-coup.

Mr. Hamelin: This is perfectly understandable. When I was a journalist, we would always insist on those few seconds.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Après en avoir discuté longuement, les 30 secondes étant passées, je leur demanderais de quitter les lieux, en les remerciant au nom des membres du Comité, qui tiennent à bien paraître à la télévision.

J'en viens maintenant à vous, monsieur Holtby. Je vous souhaite la bienvenue, et vous remercie d'avoir accepté de nous faire part de votre opinion. Je vois que le Comité et tous ceux qui s'intéressent au débat seront très intéressés de connaître l'approche très originale que vous avez adoptée envers le problème. Vous connaissez très bien les questions parlementaires, ou plutôt les questions de la vie parlementaire. C'est à ce titre que vous avez servi de conseiller auprès d'un certain nombre d'organisations et de comités. Tel que je le comprends, votre mémoire est tourné vers l'avenir, si je puis dire, c'est-à-dire vers la façon d'améliorer le processus parlementaire.

Ceci étant dit, je vous cède la parole, après quoi les membres du Comité pourront vous poser des questions ou vous faire part de leur opinion. Je vous remercie.

Mr. John A. Holtby (présentation individuelle): *Merci, monsieur le président.* J'ai appris une chose au cours des années pendant lesquelles j'ai travaillé avec les comités parlementaires, c'est qu'un témoin n'a pas intérêt à arriver et à leur faire la lecture de son mémoire, et c'est bien ce que je n'ai pas l'intention de faire. Je vais prendre quelques minutes pour faire quelques observations supplémentaires, si vous le voulez bien, après quoi je serai très heureux de satisfaire à votre demande, monsieur le président.

Monsieur le président, j'ai eu l'honneur, comme je vous l'ai déjà dit ce matin, de participer à la fin du mois de mars 1978, à une conférence sur la réforme du processus législatif, organisée par l'Institut de recherche sur les politiques publiques. Entre autres participants, on comptait le distingué coprésident du Comité. Et vous-même, sénateur Tremblay, qui avez dit à cette conférence

[Text]

at that conference which have given me the theme for what I have to say this morning. I cannot help but remark in parenthesis just how much things have changed for you since 1978. I wonder if you ever dreamed then that you would be sitting here today chairing this type of committee, doing the things—

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I did not have that nightmare.

Mr. Holtby: Well, maybe I should not quote your words back to you, but I am going to. You said, sir, speaking of the growing interest in institutional and intergovernmental change:

Involvement of the parliaments or legislatures starts in community involvement, and in turn communities involve themselves when they feel that some important aspects of their own destiny are in question. The fact seems to be that more and more people in all parts of Canada want to be involved and are involving themselves in the future of this country and in the reconsideration of its intergovernmental institutions.

I hope you still stick by those remarks.

• 0940

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Have I said that?

Mr. Holtby: My brief to this committee addresses the issue of process for future constitutional revisions, and it is not intended to interfere with or delay the present process regarding the Meech Lake accord. Its relevance to your work comes from the fact that the procedures established in this early phase of constitutional renewal will set the parliamentary pattern for future constitutional amendments, what Senator Murray called the second round and what Mr. Ouellet has called the third round. I respectfully suggest that you should examine how parliamentarians are to be involved in this next round, the second round, the third round, the fourth round, and so on.

Over the past five years, the House of Commons and people who are on this committee—Mr. Cooper, Mr. Friesen, Mr. Ouellet, others—have been involved in significant alteration of the procedures of this House and you have asserted the powers of the House of Commons in new ways. This has also happened in a number of the legislatures. But left unaddressed in these reforms was the parliamentarian's role in constitutional change. It is urgent that you address this question, or you will risk being bypassed, thus moving the people further from their fundamental law. It is legitimate for you and your fellow parliamentarians in other Houses in Canada to ask yourselves: where do we fit in the next round? I think parliamentarians have a role other than ratifying the agreements of First Ministers.

[Translation]

des choses sur lesquelles j'aimerais revenir ce matin. Entre parenthèses, je ne peux pas m'empêcher de remarquer combien les choses ont changé pour vous depuis 1978. Je me demande si vous rêviez seulement, à l'époque, de présider un jour à un comité tel que celui-ci. . .

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Non, je n'ai pas fait ce cauchemar.

M. Holtby: Soit. Je ne devrais peut-être pas vous rappeler vos propos, mais c'est ce que je vais pourtant faire. Vous avez dit, monsieur, au sujet de l'intérêt croissant pour les changements institutionnels et intergouvernementaux qu'on pouvait alors noter:

La participation des parlements et des corps législatifs commence au niveau communautaire, et à leur tour, les collectivités interviennent lorsqu'elles estiment que certains aspects importants de leur avenir sont en cause. Il semble bien que de plus en plus de Canadiens, dans toutes les régions du pays, veulent jouer un rôle, et jouer effectivement un rôle, dans l'avenir de ce pays et dans la reconsidération de ses institutions intergouvernementales.

J'espère que vous maintiendrez ce point de vue.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): J'ai dit cela?

M. Holtby: Le mémoire que j'ai présenté au Comité porte sur la question du processus de futures révisions constitutionnelles, et ne vise pas à faire obstacle ou à retarder le processus actuel touchant l'accord du Lac Meech. Il se rapporte à votre travail dans la mesure où les procédures établies en cette première étape du renouvellement constitutionnel constitueront le cadre parlementaire des futures modifications constitutionnelles, que le sénateur Murray a appelé la «deuxième ronde» et que M. Ouellet a appelé la «troisième ronde». Je me permets de vous suggérer d'examiner de quelle manière les parlementaires doivent participer à cette prochaine ronde, à la seconde, à la troisième, à la quatrième, et ainsi de suite.

Au cours des cinq dernières années, la Chambre des communes et certaines personnes qui font partie de ce Comité—M. Cooper, M. Friesen, M. Ouellet, et d'autres—ont joué un rôle dans les importantes modifications qui ont été apportées aux procédures de la Chambre et vous avez trouvé des nouvelles manières d'exercer les pouvoirs de la Chambre. La même chose s'est produite dans un certain nombre d'autres corps législatifs. Mais il reste toujours la question de savoir quel doit être le rôle du Parlement dans les changements constitutionnels. Si vous ne vous penchez pas rapidement sur cette question, vous risquez d'être dépassés par la situation, et d'éloigner encore davantage les gens de leur loi fondamentale. Il est légitime que vous et vos homologues des autres parlements canadiens vous demandiez: Quel sera notre rôle dans la prochaine ronde? Je crois que le rôle des parlementaires ne consiste pas qu'à ratifier les ententes conclues par les premiers ministres.

[Texte]

Public participation in this process is best done through a parliamentary body. I believe parliamentarians have a public responsibility to be an early influence in the constitutional developmental process, to act as advisers to governments, to teach Canadians what they do not know—as Gordon Robertson yesterday said, to condition the thinking—and to be the link between the people and the constitutional reform process prior to the First Ministers signing their agreements.

How do we do this without getting in the way of the present accord approval process and without usurping the very legitimate role of the First Ministers? Obviously a committee is the parliamentary solution. For the reasons outlined on pages 9 and 10 of my brief, my suggestion is for a national joint committee on constitutional amendments, which would have the same powers as any parliamentary committee to conduct hearings and to report to its assemblies. It should be composed of two Senators, four Members of the House of Commons, and two members from each provincial and territorial assembly, thus bringing the territories to the parliamentary constitutional table early.

I understand that this sort of body has been used in Australia with some success, both in the 1940s and more recently in the 1970s. I regret that I cannot tell you more of the Australian experience, but I know you have very competent resources to look into that situation should you desire.

Some persons have suggested that we do not need another creature involving itself in this process prior to agreements or that Ministers might be jealous of the parliamentary committee. However, it is a fundamental right for Parliament to be involved, and I think I need make no defence of the rights of parliamentarians to this body. But listening to these hearings and reading commentators, one gets the sense that parliamentarians in Houses across the country feel left out of the process. Your electors assume that you are part of the action before the accords are reached, yet the reality is quite different.

Those who would fear that a national joint committee might somehow muddy the waters ought not to see the work of parliamentarians in a negative light. Time and again, parliamentary committees have produced positive results where other avenues have failed. Your work is of necessity sensitive to public feelings.

It seems to me parliamentarians, no matter where they sit, supporting the government or in opposition, want to

[Traduction]

La participation de la population à ce processus ne peut pas être mieux assurée que par le corps parlementaire. Je crois que les parlementaires sont responsables envers la population d'exercer une influence sur le processus constitutionnel des premiers stades de celui-ci, de faire office de conseiller auprès des gouvernements, d'enseigner aux Canadiens ce qu'ils ne savent pas—comme Gordon Robertson l'a dit hier—de conditionner la pensée—et d'assurer la liaison entre la population et les responsables du processus de réforme constitutionnelle avant que les premiers ministres signent leurs ententes.

Comment faire cela sans faire obstacle au processus actuel d'approbation de l'accord et sans usurper la fonction très légitime des premiers ministres? De toute évidence, la création d'un comité est une solution digne du Parlement. Pour les raisons exposées aux pages 9 et 10 de mon mémoire, je suggère que soit créé un comité mixte national sur les modifications constitutionnelles, qui aurait les mêmes pouvoirs que tout autre comité parlementaire de tenir des audiences et de faire rapport aux assemblées dont il émane. Il devrait être composé de deux sénateurs, de quatre députés, et de deux membres de chacune des assemblées provinciales et territoriales, de façon à introduire sans retard les territoires dans le débat constitutionnel parlementaire.

Je crois savoir qu'un organisme de ce genre a fonctionné avec un certain succès en Australie, dans les années quarante et, plus récemment, dans les années soixante-dix. Je regrette de ne pas pouvoir vous en dire plus sur l'expérience australienne, mais je sais que vous avez tous les moyens de vous en informer si vous le désirez.

Certaines personnes ont laissé entendre qu'il n'est pas nécessaire qu'un nouvel organisme vienne s'interposer dans ce processus avant que les ententes ne soient conclues ou que les ministres pourraient prendre ombrage de l'existence du comité parlementaire. Cependant, c'est un droit fondamental du Parlement que d'avoir son mot à dire, et je crois qu'il est inutile de rappeler les droits des parlementaires à ce comité. Mais si j'en juge par la teneur de ces audiences et par certains commentaires qu'il m'a été donné de lire, j'ai l'impression que les législateurs provinciaux ont l'impression d'être tenus pour quantité négligeable dans ce processus. Vos électeurs supposent que vous avez préparé vos travaux avant que les accords soient conclus, et la réalité est bien différente.

Ceux qui craignent qu'un comité mixte national puisse mettre la pagaille ont tort de voir le travail des parlementaires de façon négative. Il est arrivé dans le passé que des comités parlementaires aient produit de bons résultats là où les autres méthodes avaient échoué. Votre travail est nécessairement tributaire de l'opinion publique.

Je crois que les parlementaires, de quelque parti qu'ils soient, qu'ils soutiennent le gouvernement ou qu'ils soient

[Text]

be part of a constructive process of nation-building. constitution-making is not likely to be successful if it is seen only as part of the partisan process. It really is above that. You are a necessary part of the consensus-making process that gives the Constitution its community acceptance.

So to involve parliamentarians in a constructive process before future meetings of the First Ministers, entrenched or otherwise, and before these meetings lock any doors, I propose a national joint committee. Join your fellow parliamentarians from all across Canada, from both sides of the provincial and territorial houses, at the parliamentary table, and make the second round the first round for closer public parliamentary participation.

The place where a new Senate should be discussed initially is not in the Privy Council Office, not in the Department of Justice, not in the intergovernmental affairs offices, but here in Parliament, with parliamentarians from all Houses. This is where the base for a national consensus can be created for Senate reform.

If I could reflect for just a moment on the work some of the members have done in previous committee incarnations, there was no way the House of Commons could be reformed. All sorts of attempts were made. When we involved the parliamentarians, we built the consensus, and it worked.

My second point is found on page 12 of my submission. Bluntly put, you need some new rules in your respective Houses, setting out the process to be followed for examination of motions for constitutional resolutions. A constitutional resolution needs to be treated differently from a resolution to extend the luncheon recess. But at present you have not imposed any special requirements, and you should, and these should be known to the public in advance. I have put forward two options. I further suggest that each House specify in its rules that such resolutions be in the form of an address to the Crown, which is not presently required, with an order for the Speaker to present them to the Crown.

This leads to a final point. On previous amending occasions, the full panoply of the Government of Canada was in evidence. But with the exception of Ministers, I did not see much evidence of the provincial assemblies, which are now major players in the events leading to the proclamation. I would like to see the speakers from each of the participating assemblies present, with their addresses, with their respective lieutenant-governors and leaders of the various parliamentary parties, to make the constitutional proclamation a fully Canadian parliamentary occasion.

[Translation]

dans l'opposition, veulent jouer un rôle dans le processus de construction de la nation. Le processus constitutionnel aura probablement peu de chance d'aboutir si l'on a l'impression d'y faire partie de la politique politicienne. Ils devraient être au-dessus de ça. Vous faites partie intégrante du processus qui doit mener au consensus permettant de considérer la Constitution comme acceptée par la société.

Donc, pour faire participer les parlementaires à un processus constructif avant la tenue des prochaines réunions des premiers ministres, qu'elles soient constitutionnellement garanties ou non, et avant que ces réunions ne ferment certaines issues, je propose la création d'un comité national mixte. Joignez-vous à vos homologues des provinces et des territoires à la table parlementaire et faites de la deuxième ronde la première ronde d'une participation parlementaire plus étroite.

L'avenir du Sénat doit être discuté non pas au bureau du Conseil privé, au ministère de la Justice ou dans les différents bureaux des Affaires Intergouvernementales, mais ici même, au Parlement, avec des parlementaires de toutes les assemblées législatives. C'est là que pourra être obtenu le consensus de la nation sur la réforme du Sénat.

Soit dit en passant, si j'en juge par le travail qui a été fait dans des comités antérieurs, la réforme de la Chambre des communes était impossible. On a fait toutes sortes de tentatives. Lorsqu'on a appelé les parlementaires à participer, on a créé un consensus, et ça a marché.

Le deuxième point que je voudrais souligner se trouve à la page 12 de ma présentation. Pour dire les choses carrément, vous avez besoin de quelques nouveaux règlements dans vos Chambres respectives, règlements définissant la procédure d'examen des propositions de résolutions constitutionnelles. Une résolution constitutionnelle doit être traitée différemment d'une résolution visant à prolonger la pause repas. Mais vous n'avez encore posé aucune exigence spéciale comme vous devriez le faire, en faisant connaître ces exigences à l'avance. J'ai proposé deux possibilités. Je suggère en outre que chaque Chambre devrait préciser dans ses règlements que ses résolutions devraient revêtir la forme d'une adresse à la Couronne, ce qui n'est pas exigé à l'heure actuelle, le président devant les présenter à la Couronne.

Ceci me mène au dernier point. Lors de modifications précédentes, tout l'appareil gouvernemental fédéral était mis en évidence. Mais à l'exception des ministres, je n'ai vu aucun signe de la présence des assemblées provinciales, qui jouent un rôle des plus importants dans les événements devant conduire à la proclamation. J'aimerais que les présidents de chacune des assemblées participantes soient présents, et prêts à intervenir, avec leurs lieutenants-gouverneurs respectifs et leaders de leurs différents partis parlementaires, pour que la proclamation constitutionnelle soit un événement vraiment national.

[Texte]

I hope, Mr. Chairman, that is an adequate summary of what I have written. I thank you for your courteous hearing.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. Now we will come to the dialogue part of our meeting. I understand Mr. Ouellet will be the one to open the dialogue.

M. Ouellet: Monsieur le président, je veux d'abord souhaiter la bienvenue à M. Holtby. Je le remercie pour son exposé de ce matin. Il apporte un éclaircissement fort intéressant et tout à fait différent des témoignages que nous recevons habituellement devant ce Comité.

En réalité, M. Holtby ne traite pas de la substance de l'Accord constitutionnel du Lac Meech. Il traite plutôt de la procédure et de la démarche elle-même. Ce qui est important. L'Accord du Lac Meech et ce que l'on appelle communément l'Accord Langevin qui s'est fait en secret, en catimini, jusqu'aux petites heures de la nuit dans les bureaux secrets du premier ministre du Canada, à l'édifice Langevin, est une procédure incorrecte, viciée dans sa forme même. Je pense que le témoin de ce matin nous propose une façon de faire les choses beaucoup plus ouverte qui serait dans l'intérêt de tous les Canadiens.

• 0950

Il faut le dire, monsieur le président, plusieurs observateurs de la scène politique s'inquiètent, et à juste titre, de l'habitude et de la fréquence des conférences fédérales-provinciales impliquant les premiers ministres. L'Accord du Lac Meech régularise maintenant cette procédure. En fait, les conférences constitutionnelles annuelles sur l'économie, sur la Constitution, sont quasiment enchâssées dans la Constitution canadienne. Ce qui aura pour effet de créer une espèce de comité supra national qui évitera les législatures provinciales et le Parlement du Canada.

Nous, de l'Opposition libérale, espérons proposer des amendements utiles pour améliorer cet Accord. Mais, il nous semble que cette procédure est quasi irréaliste au départ, puisque, pour amender le texte actuel, il faudra redemander aux premiers ministres des dix provinces et au premier ministre du Canada de se réunir à nouveau pour accepter ces amendements. Ce qui est un processus excessivement long, excessivement difficile.

Or, il est évident que si les parlementaires, comme le propose M. Holtby, étaient impliqués dès le début, faisaient partie du processus, il serait plus facile d'accepter spontanément un certain nombre d'amendements qui pourraient améliorer un texte constitutionnel comme celui qui nous est soumis.

Je crois que cette proposition devient d'autant plus importante que l'Accord du Lac Meech nous ramène la règle de l'unanimité dans une foule de domaines constitutionnels. Il faudra maintenant l'unanimité pour amender la Constitution. Je crois que cette proposition d'impliquer, dès le départ, les parlementaires de toutes les législatures provinciales et du gouvernement fédéral est

[Traduction]

J'espère, monsieur le président, avoir fait un bon résumé de ce que j'ai écrit. Je vous remercie de votre aimable attention.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je vous remercie. Venons-en maintenant à la discussion. Je crois que monsieur Ouellet veut ouvrir le débat.

Mr. Ouellet: Mr. Chairman, I would first of all like to welcome Mr. Holtby and to thank him for his brief this morning. He has shed quite an interesting light and brought forth arguments which were quite different from the evidence we usually receive in this committee.

In fact, Mr. Holtby is not dealing with the substance of the Meech Lake Constitutional Accord. Rather, he is dealing with the process as such, which is what is important. The Meech Lake Accord and what is commonly referred to as the Langevin text, which was secretly signed behind closed doors, in the wee hours of the morning, in the secret offices of the Prime Minister of Canada in the Langevin Block, is an incorrect procedure made totally wrong in its very form. I think that this morning's witness is proposing a much more open way of doing things that would be in the interest of all Canadians.

It must be said, Mr. Chairman, that a number of observers of the political scene are worried, and rightly so, by the frequency of federal-provincial conferences involving first ministers, which seem to be becoming a habit. The Meech Lake agreement now requires that this procedure become a regular event. In fact, annual constitutional conferences on the economy, on the Constitution, are practically entrenched in the Canadian Constitution. The effect of this will be to create a sort of supranational committee that will sidestep the provincial legislatures and the Parliament of Canada.

We, the Liberal opposition, hope to propose some worthwhile amendments to improve this accord. But it appears to us that this procedure is practically unrealistic from the outset because, in order to amend the existing text, it will be necessary to request that the First Ministers of the ten provinces and the Prime Minister of Canada meet again to agree to these amendments. This is an excessively long, excessively difficult process.

Well, it is obvious that if the members of Parliament, as Mr. Holtby proposes, were involved from the very outset, were part of the process, it would be easier to agree spontaneously to a certain number of amendments that could improve a constitutional text such as the one that has been submitted to us.

I believe that this proposal becomes all the more important since the Meech Lake agreement reinstates the unanimity rule in a host of constitutional areas. Unanimity will now be required to amend the Constitution. I believe that this proposal to involve from the very outset the members of all the provincial legislatures and the federal Parliament has become almost

[Text]

devenue une quasi nécessité à cause de cette nouvelle réalité qu'il faudra pour amender la Constitution dans le futur, car il faudra que le Parlement du Canada et chaque législature se prononcent en faveur d'un amendement.

Je demande à notre témoin de nous expliquer comment il voit la création de ce comité. Proposez-vous une espèce d'assemblée constituante, représentative des parlementaires, autant du gouvernement que de l'opposition à Ottawa, avec un certain nombre de parlementaires, tant du gouvernement que de l'opposition dans chacune des législatures? Serait-ce un comité permanent appelé à siéger avant ou après les conférences fédérales-provinciales ou deux, trois ou quatre fois par année, pour étudier certaines propositions véhiculées par des parlementaires ou par des gouvernements?

Mr. Hotlby: Mr. Chairman, I said earlier today to someone else that if I had learned one thing, it was not to predict how parliamentary committees were going to behave, so I cannot predict whether you would meet four times a year or more frequently. I would hope it would be more frequently.

The composition that I envisage I am not wedded to in terms of numbers, but you have an equal relationship in the provincial and territorial Houses. How is it to be established? It seems to me there are two ways: either by statute in each House or by resolution in each House. I do not have a fixed view on either avenue at the moment.

• 0955

In terms of the membership and how it is decided, I think it has to be left to each House to decide. Each House is sovereign. I would hope that there would not be too many Ministers involved. I realize that this may be a difficulty in some of the provinces or territories that are quite small in terms of membership of their Houses.

One of the great resources in parliamentary life is the relationship that you people build up amongst each other over the course of your work, and that seems to me to be one of the great strengths. Mr. Ouellet referred earlier to the difficulty in amending the accord. Part of the reason for that will be that one is dealing essentially with First Ministers. If you have some other players who can be consulted, members of the various Houses whom you know as your friends and colleagues on the committee—and perhaps in this House the party stripe will be the opposite of yours. This is what happens in parliamentary life: the party stripes disappear. However, if you have someone in each House from both sides of the House, it seems to me a little easier to reach the types of agreements that you are going to have to have from now on to deal with constitutional change.

I do not know if I have answered your question satisfactorily, Mr. Ouellet.

[Translation]

a necessity because of this new requirement for amending the Constitution in the future, the fact that it will be necessary for the Parliament of Canada and each legislature to decide in favour of an amendment.

I wish to ask the witness to explain to us how he sees the creation of this committee. Are you proposing a sort of constituent assembly, consisting of members of both the government and the opposition in Ottawa, with a certain number of members of the government and the opposition in each of the legislatures? Would it be a standing committee required to sit before or after the federal-provincial conferences or two, three or four times a year, to study certain proposals put forward by members of Parliament and the legislatures or by governments?

M. Hotlby: Monsieur le président, comme je l'ai mentionné à quelqu'un plus tôt aujourd'hui, si j'ai appris une chose, c'est de ne pas préjuger de la réaction des comités parlementaires, alors je ne peux pas prédire si vous vous réuniriez quatre fois par année ou plus souvent. J'espère que ce sera plus souvent.

En ce qui concerne la composition que j'envisage, je n'y suis pas obstinément attaché pour ce qui est des nombres, mais vous avez une proportion égale dans les Chambres provinciales et territoriales. Comment faire? Il y a deux manières: l'adoption d'un statut dans chaque Chambre, ou l'adoption d'une résolution par chaque Chambre. Je n'ai pas d'opinion précise sur l'une ou l'autre possibilité pour le moment.

Pour la sélection des membres, je crois qu'il faudrait laisser chaque Chambre en décider. Chaque Chambre est souveraine. J'ose espérer qu'on ne ferait pas appel à trop de ministres. Je suis conscient du fait que ça pourrait poser des problèmes dans certaines des provinces ou territoires dont les assemblées comptent très peu de membres.

L'un des grands ressorts de la vie parlementaire est la capacité que vous avez à établir des relations entre vous au cours de votre travail, et cela me semble être un de ses points forts. M. Ouellet a mentionné tout à l'heure la difficulté de modifier l'accord. L'une des raisons en est qu'on a à faire à des premiers ministres. Si vous pouvez consulter d'autres personnes, des membres des différentes Chambres que vous connaissez comme amis et collègues au comité—et peut-être la nuance politique, dans cette Chambre, sera à l'opposé de la vôtre. C'est ce qui arrive dans la vie parlementaire: les nuances politiques disparaissent. Cependant, si vous avez quelqu'un de chaque côté ou de chaque Chambre, je crois qu'il sera un peu plus facile de parvenir au genre d'ententes qu'il faudra conclure à partir de maintenant pour effectuer les changements constitutionnels.

Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, monsieur Ouellet.

[Texte]

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur Ouellet, si vous souhaitez que M. Kaplan intervienne, il aurait juste le temps de le faire.

M. Ouellet: D'accord.

M. Kaplan: Merci beaucoup. Je serai bref.

For my part, when the government finally gave in and decided that there would be hearings, I was preparing to make the point that hearings are legally required and that some parliamentary participation is required.

I was going to make the argument that normal resolutions of the House of Commons are resolutions that express the opinion of the House but do not have any legislative effect. In other words, a normal resolution says that the House is in favour or against something, such as sending birthday greetings to the Queen or the President of the United States, but to have any legal effect some legislation is required in the form of a bill.

The resolutions contemplated by our Constitution are different. They are not just an expression of the will of the House, they actually change the fundamental constitutional law of our country. I was going to make the argument, which you have made in your brief, that because they do, some process ought to be required; and I would have argued that it was implied by the Constitution that there be some process, some hearings, some stages. I am therefore very receptive to the idea. I do not think, in other words, it is just a nice thing to add. I think it is an essential component of resolutions that have such a fundamental effect contrasted with the normal resolutions of the House of Commons. Therefore, I support the idea.

To look at the two alternatives, to me, the alternative of each legislature having its own process is overwhelmingly the proper one to choose. It would be nice to have a committee in which all governments, all legislatures, participated, but I see some difficulties. Firstly, you need all of them on board before you could start it, whereas with the idea of each of the legislatures having its own committee, if only half of them agree to the idea, you still have a good start, where half of them could do it. The other one requires unanimity before you can start.

Point number two is that the territorial participation you have suggested in the national joint committee is an excellent idea. I think the territorial legislatures should be involved in the process. But I think putting that forward and requiring that the committee include the territories will raise a lot of problems with some provinces, because there is a certain chemistry now about decisions made for constitutional reform, and if the territories are brought in and given a voice equal with that of the federal government or the other legislatures, while I agree with

[Traduction]

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mr. Ouellet, if you wish Mr. Kaplan to intervene, this is the time.

Mr. Ouellet: All right.

Mr. Kaplan: Thank you very much. I will be brief.

En ce qui me concerne, lorsque le gouvernement a finalement cédé et a décidé que des audiences seraient tenues, je me préparais à faire remarquer que ces audiences étaient l'événement nécessaire et que la participation du Parlement s'imposerait dans une certaine mesure.

J'étais sur le point de soutenir que les résolutions normales de la Chambre des communes expriment l'opinion de la Chambre mais n'ont pas de conséquences législatives. En d'autres termes, une résolution normale indique que la Chambre est pour ou contre quelque chose, comme par exemple de souhaiter l'anniversaire du président des États-Unis ou de la Reine, mais pour que la chose ait force de loi, il faut qu'un texte législatif quelconque soit adopté sous forme de projet de loi.

Les résolutions envisagées par notre Constitution sont différentes. Elles ne sont pas seulement l'expression de la volonté de la Chambre, elles changent en fait la loi constitutionnelle fondamentale de notre pays. J'allais avancer l'argument, que vous avez vous-même invoqué dans votre mémoire, à savoir que pour cette raison une procédure doit être établie; et j'aurais soutenu que la Constitution nécessitait implicitement l'adoption d'une procédure, la tenue d'audiences ou la division en étapes quelconque. Je suis donc très bien disposé envers cette idée. Je ne crois pas, en d'autres termes, qu'il s'agit simplement d'un ajout utile. Je crois qu'il s'agit d'une des composantes essentielles de résolutions qui ont des conséquences fondamentales, par comparaison avec les résolutions normales adoptées par la Chambre des communes. Je suis donc en faveur de cette idée.

Pour ce qui est des deux possibilités, celle qui consiste à faire adopter son propre processus par chaque législature me paraît de loin la meilleure. Il serait bon d'avoir un comité auquel participeraient tous les gouvernements, toutes les assemblées législatives, mais je vois quelques obstacles. Le premier, c'est qu'il faut que tous les participants soient d'accord dès le départ, alors que dans l'hypothèse où chaque assemblée aurait son propre comité, on pourrait toujours partir du bon pied, même si la moitié seulement de ces comités sont d'accord. Autrement, il faut que l'unanimité soit faite dès le départ.

Deuxièmement, la présence des territoires au comité mixte national, que vous avez suggérée, est une excellente idée. Les assemblées législatives des territoires devraient à mon sens y participer. Mais il pourrait être difficile d'en convaincre certaines provinces car il y a actuellement, une certaine entente en matière de réforme constitutionnelle et si les territoires participaient au comité avec une voix égale à celle du gouvernement fédéral ou à celle des autres assemblées législatives—ce qui me paraît juste, et c'est l'avis aussi de nombreux

[Text]

that, and many Canadians do, probably some of the provincial governments do not, and you might have a hang-up there.

• 1000

Finally, I like the idea of the joint committee being relatively small. But if there are only two or four participants for the Parliament of Canada, let us say, I cannot help thinking they would tend to be spokesmen of the government, and it would be very difficult to see, after this process got going, that you were dealing with a different level of participation from the level of the actual government itself.

So for all those reasons, I think the idea ought to proceed, but it ought to proceed with each of the constituent legislatures establishing its own committee. I hope the government members are sympathetic to the idea of a committee being established at our level, with our own participation in it, to give substance to the kind of important resolution we deal with when we are talking about amending the Constitution of Canada.

Perhaps you would like to react to my strong preference for the separate committees.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): If I may at this point... I have not heard the question in your comments. So if Mr. Holtby would agree, maybe we could take the opportunity to have a question from Mr. Cooper, in the hope he could comment in the question period.

Mr. Cooper: First of all, I want to say how pleased I am that Mr. Holtby has taken the time to appear before us this morning. I have had the pleasure of working with him for some six or seven years now, and hold his ideas in very high regard. This particular proposal he is addressing this morning he first advised me of his interest in several months ago, so I have had some time to reflect on it. The more I have reflected on it, the more I become very much enthralled with the idea. I think we need something like this.

I take quite a different position from that of Mr. Kaplan, because I think if you have each province working with its own committee, you have nothing more than each province being interested in its own concerns, pushing forward its own ideas, and no building of a national consensus. I think the whole thrust of what Mr. Holtby has put forward today is to bring about that national consensus, that national perspective, which I think is so important as we begin to build our nation and as we talk about constitutional reform in the near future, and in the distant future as well.

The few things I would like to look at and I would like Mr. Holtby to comment on would relate first of all to the structure of this committee. I know he cannot respond for each province across Canada, but I know his knowledge of the rules here in the federal Parliament.

First of all, we would require, would we not, some changes to the Standing Orders to set up such a committee. Secondly, I would like to know what kind of

[Translation]

Canadiens—il est probable que certains gouvernements provinciaux s'y opposeraient, et cela pourrait créer une impasse.

Enfin, l'idée d'avoir un comité mixte relativement restreint me plaît. Mais s'il n'y a, disons, que deux ou quatre députés du Parlement canadien je crains qu'ils ne fassent les porte-parole du gouvernement et il serait alors très difficile de ne pas les considérer comme les représentants du gouvernement même.

C'est pour toutes ces raisons qu'il faudrait à mon avis que chacune des assemblées législatives crée son propre comité. J'espère que les députés de la majorité sont favorables à l'idée de créer un comité de la Chambre, auquel nous participerions, pour donner substance à une résolution aussi importante que celle qui nous occupe et qui vise à modifier la Constitution.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de ma préférence marquée pour des comités distincts.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Si vous me permettez... je n'ai pas entendu de question. Si M. Holtby le veut bien, je pourrais demander à M. Cooper de poser une question, et il pourrait intégrer son commentaire à la réponse.

M. Cooper: Permettez-moi tout d'abord de dire combien je suis heureux que M. Holtby ait pris le temps de comparaître devant nous ce matin. Cela fait maintenant six ou sept ans que j'ai le plaisir de travailler avec lui, et je respecte énormément ses idées. Il m'a déjà parlé il y a plusieurs mois de cette proposition qu'il nous présente ce matin, et j'ai donc eu le temps d'y réfléchir. Plus j'y réfléchis, et plus l'idée me plaît. Je pense que c'est ce qu'il nous faut.

Je ne partage pas le point de vue de M. Kaplan car si chaque province a son propre comité, chacune ne s'occupera que de ses propres intérêts, cherchera à faire avancer ses propres idées, et il ne se formera pas de consensus national. Il me semble que la proposition de M. Holtby a justement pour but d'établir un consensus national, une perspective nationale, qui me paraît si importante pour l'édification de la nation et pour la réforme constitutionnelle prochaine ainsi qu'à venir.

Je voudrais que nous examinions avec M. Holtby premièrement la structure de ce comité. Je sais qu'il ne peut pas parler au nom de chacune des provinces, mais il connaît bien les règlements du Parlement fédéral.

Il faudrait tout d'abord, n'est-ce pas, pour créer un tel comité, que le Règlement soit modifié. Deuxièmement, j'aimerais savoir quel autorité aurait selon vous ce comité,

[Texte]

authority you feel this committee would have and where it would draw its authority from. Thirdly, I think it is important to look at where it would report and what kind of authority or what kind of credibility those reports would have. The other questions relate to the size of the committee. Are 30 members enough, or too many? I would like to have a little more discussion on that particular area.

Your responses to Mr. Ouellet regarding whether it would be a committee that would be struck only as there is a proposal on the table or whether or not it would be permanent I think you have dealt with. Certainly the reforms of Parliament recently, and the new roles of committees so they no longer simply respond to an order or a direction from a Minister or department but do their own work, I think demonstrate very well what you are talking about there.

• 1005

Now we come to one other area that I would like you to comment on a little bit, and that is the area of what Mr. Ouellet has referred to as "secrecy". He talked about the secrecy in which the Meech Lake accord came about. The reality is that secrecy has played a very large role in any constitutional negotiations. We had the so-called "kitchen collection" that pulled it together in the 1982 series. Even though we may have some difficulties with the concept of secrecy, I think we will all have to admit that without those in camera sessions very often these agreements would have been impossible. I wonder now, in suggesting moving into the public domain, what kind of an impact you see that having on the potential or the possibility of an agreement.

The final thing I would like to see you respond to a little bit is the whole process of how that committee will work. Will it come to a consensus? Would they just simply report and therefore you may have minority reports? Where does that fit into the role of the First Ministers? Do they tend to lead the First Ministers? Do they tend to follow the First Ministers?

Mr. Chairman, as you can see, I am very sympathetic, but there are some things that I would like to see drawn out. I know I have sort of loaded on Mr. Holby an awful lot of ideas and a lot of things that I want him to comment on, but I would appreciate his thoughts on those particular concerns.

Mr. Holby: I think I heard a question, Mr. Chairman.

Ms Jewett: Mr. Chairman, on a point of order. Before Mr. Holby responds could I add a couple of questions and then he could respond to them all?

The Joint Chairman (Senator Tremblay): No objections? Be careful not to forget the question you have heard if the list is too long.

Mr. Holby: Mr. Chairman, I have often given pieces of paper to Members of Parliament and said I was going to

[Traduction]

et d'où il la tiendrait. Troisièmement, il faut il me semble, se demander à qui le comité ferait rapport et quel poids ou quelle crédibilité auraient ses rapports. Il y a également la question de la taille du comité. Trente membres suffiraient-il, ou serait-ce trop? J'aimerais que nous en discussions.

Votre réponse à M. Ouellet qui demandait si le comité devrait être créé seulement lorsqu'il y a une proposition à examiner ou s'il s'agirait d'un comité permanent était claire, je pense. La réforme récente du Parlement et la possibilité qu'ont désormais les comités de ne plus simplement répondre à un ordre de renvoi ou d'attendre les instructions d'un ministre ou d'un ministère mais d'entamer des travaux de leur propre initiative correspond tout à fait à ce que vous disiez.

Il y a maintenant un autre aspect dont j'aimerais que vous nous parliez un peu, et c'est celui du «secret» pour reprendre l'expressions de M. Ouellet. Il a parlé du secret qui a entouré les négociations de l'Accord du Lac Meech. Le fait est que le secret a toujours joué un rôle important dans les négociations constitutionnelles. Il y a eu «l'équipe de la cuisine» qui a mis les dernières touches à l'Accord de 1982. Même si ce secret nous déplaît quelque peu, il nous faut bien admettre il me semble que sans séances à huis clos, il aurait souvent été impossible d'obtenir un accord. Il a été suggéré que les négociations se fassent désormais publiquement et j'aimerais savoir si selon vous cela pourrait influencer les chances de succès.

Enfin, j'aimerais que vous nous disiez un peu comment se dérouleraient à votre avis les travaux du comité. Devra-t-il atteindre un consensus? Fera-t-il tout simplement rapport avec, dans ce cas, des rapports dissidents? Cela est-il compatible avec la fonction des premiers ministres? Le comité prendra-t-il l'initiative ou suivra-t-il celle des premiers ministres?

Monsieur le président, comme vous pouvez le noter, je suis très favorable à la proposition, mais j'aimerais éclaircir certains aspects. Je me rends bien compte que j'ai en quelque sorte accablé M. Holby de nombreuses questions, mais j'aimerais beaucoup avoir son point de vue sur ces aspects-là.

M. Holby: Monsieur le président, je crois avoir entendu une question.

Mme Jewett: Monsieur le président, j'en appelle au Règlement. Avant que M. Holby ne réponde, pourrais-je ajouter une ou deux questions, et il pourrait donner toutes ses réponses en même temps?

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Aucune objection? J'espère que vous n'oublierez pas la question que vous avez entendue si la liste devient trop longue.

M. Holby: Monsieur le président, j'ai souvent glissé des billets aux députés les prévenant que j'entendais leur

[Text]

ask questions in the morning. I did not think this would be the revenge.

Ms Jewett: I welcome Mr. Holtby and his very interesting suggestions. I agree that it would be very desirable to have federal parliamentarians and provincial legislators meet together. My own experience, I am sure, is true of other MPs. I have two provincial constituencies in my federal riding, and the MLAs and I frequently hold joint public hearings. It is extremely valuable, partly because the public does not readily differentiate federal and provincial issues, partly because so many are joint issues, partly just to inform each other, I on the one hand and the MLAs on the other, of our own perspectives on various issues. Ever since we started holding these public forums it seems to me I have myself learned a great deal more of the perspective of a provincial legislator and vice versa. So this is sort of on a grand scale. I also agree that it could effectively be fairly non-partisan, as we hope this committee will be.

My questions are not ones of detail. By the way, my preference is also for the national joint committee rather than separate ones, for all the reasons that Mr. Cooper gave.

I worry that there would be only four MPs and two senators. I really think, as opposed to 24 from the provinces and territories, that would be an unfortunate imbalance. One of the good things about the hearings I was just describing that we hold in my constituency is that we are roughly on equal footing—the federal and provincial legislators. I think it would have to be substantially larger than that to accommodate larger numbers from the federal House. Could Mr. Holtby tell us whether he has thought of a committee that might be as large as 40 or 45 and whether that is workable?

• 1010

Secondly, I take it he would have the the national joint committee meet in Ottawa. Perhaps it should meet elsewhere, and I would like to know what thoughts he has had on where it would meet.

Mr. Holtby: Victoria, in March.

Ms Jewett: Yes, Victoria in March is a very good idea.

Thirdly, I assume, since one of the main purposes of this, in addition to bringing together federal and provincial legislators on these issues, is to bring the public into the process, that there would be public hearings. He has not said a great deal about that in his paper. How would he envisage the hearings, and where would they be held?

In that connection—and this is the one thing that troubles me about the proposal—since I gather it is not going to examine constitutional amendments per se, what

[Translation]

poser des questions le lendemain. Je ne pensais pas qu'ils allaient maintenant prendre leur revanche.

Mme Jewett: Je souhaite la bienvenue à M. Holtby et c'est avec plaisir que j'accueille ses suggestions. Je conviens qu'il serait bon que les parlementaires fédéraux et les législateurs provinciaux travaillent ensemble. Je suis sûre que d'autres députés ont fait la même expérience que moi. Il y a deux circonscriptions provinciales dans ma circonscription fédérale, et les députés provinciaux et moi-même tenons souvent des audiences publiques ensemble. C'est extrêmement utile parce que les gens ne distinguent pas toujours bien les responsabilités fédérales des responsabilités provinciales, parce que ces responsabilités se chevauchent souvent, et parce que cela nous permet de nous tenir mutuellement au courant de nos points de vue sur diverses questions. Depuis que nous avons commencé à organiser ces débats publics, il me semble que j'ai beaucoup appris sur le point de vue du législateur provincial, et vice-versa. Nous aurions la même chose sur une plus grande échelle. Je conviens également que le comité pourrait être relativement non partisan, comme le sera celui-ci, nous l'espérons.

Mes questions ne portent pas sur des détails. A propos, je préfère moi aussi un comité national mixte plutôt que des comités distincts pour les raisons qu'a données M. Cooper.

Je n'aime pas l'idée qu'il n'y siége que quatre députés fédéraux et deux sénateurs. Le déséquilibre, face à 24 représentants des provinces et territoires serait malheureux. L'un des éléments importants des audiences que nous organisons dans ma circonscription et que je viens de vous décrire c'est que nous sommes, législateurs fédéraux et provinciaux, à peu près sur un pied d'égalité. Je pense que le comité devrait être beaucoup plus grand pour que puissent y participer davantage de députés de la Chambre des communes. M. Holtby a-t-il envisagé la possibilité d'un comité de 40 ou 45 membres, et pense-t-il qu'il puisse fonctionner?

Deuxièmement, je crois savoir qu'il souhaite que le Comité mixte national se réunisse à Ottawa. Il vaudrait peut-être mieux qu'il se réunisse ailleurs et j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Holtby: A Victoria, en mars.

Mme Jewett: Oui, Victoria en mars me semble une très bonne idée.

Troisièmement, étant donné que le principal objectif de cet exercice consiste non seulement à réunir les législateurs fédéraux et provinciaux mais aussi à faire participer le public, je suppose que des audiences publiques auront lieu. Il ne dit pas grand-chose là-dessus dans son document. Comment envisage-t-il de telles audiences et où devraient-elles se tenir?

A cet égard, et c'est ce qui me préoccupe le plus, étant donné que le Comité n'a pas l'intention d'examiner les modifications constitutionnelles elles-mêmes que va-t-il

[Texte]

is it going to examine? What will structure the work of the committee? It simply cannot examine the public issues of the day relating to constitutional issues in a vacuum. So I would like to have further comment on how the work of the committee would be structured and how its purposes would be more clearly spelled out.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): So, Mr. Holtby, you have all those questions.

Mr. Holtby: My revenge now is in my answer, for you to figure out which question I am answering.

I see the committee working at least a year in advance of the work of the First Ministers' conferences, which are apparently to be enshrined in the Constitution. It seems to me that the consensus-building process has to take place before those final meetings, whether they take place in public or in secret. Obviously, I have no problems with a parliamentary committee meeting at times in closed session; it is an everyday fact of life around here and I propose nothing different. But your great talent is to hold public hearings to be part of the public educative process, to be part of the consensus-building process.

If it emerges that there is a consensus in the national joint committee for an amendment to the Constitution on Senate reform, it seems to me that it makes much easier the type of work the First Ministers are going to do. The First Ministers may choose to differ. That is their right, just the same as a Minister of the Crown may choose to differ with the advice he gets from a parliamentary committee on external policy, or what have you. That is all part of parliamentary life. You have the right to advise; they have the responsibility to act. I do not envisage any change there.

If you cannot get a consensus in the national joint committee, it is doubtful that you are going to get a consensus from the First Ministers that is going to be viable through the parliamentary ratification process which occurs later. I do not envisage the national joint committee as being part of the ratification process; every House has to do that on its own.

I think Mr. Kaplan raised the matter of the territories, and he suggested that it might be a problem for some of the provinces. I have never encountered that in Parliament, either in this House or in any of the other Houses I have been involved with. Parliamentarians are respectful of other parliamentarians, and you come to your House with a writ of election and that gives you your equality at the table. I see the problem with the executive; I see a legitimate problem for the First Ministers, but not for parliamentarians sitting down with their fellow parliamentarians from the territories. They do it all the time, and there is a sense of equality. Part of the reason why that is possible is because of the lack of stakes, if you will, in the parliamentary discussion.

[Traduction]

examiner? Comment le Comité va-t-il structurer ses travaux? On ne peut pas examiner dans le vide les problèmes publics que posent les questions constitutionnelles. J'aimerais que l'on indique comment on a l'intention de structurer les travaux du Comité et de préciser ses objectifs?

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Eh bien, monsieur Holtby, vous connaissez maintenant les questions.

M. Holtby: Je vais me venger en vous répondant. Vous devrez démêler mes réponses.

À mon avis, les travaux du Comité devraient commencer au moins un an avant ceux des conférences des premiers ministres, qu'il semble d'ailleurs question d'inscrire dans la Constitution. Selon moi, le processus qui doit permettre de dégager un consensus doit intervenir avant les réunions finales du Comité, que celles-ci se tiennent en public ou à huis clos. Il va de soi qu'un comité parlementaire peut très bien se réunir à huis clos de temps en temps. C'est une pratique courante et je ne propose pas d'en changer. Mais vous êtes très doués pour tenir des audiences publiques qui font partie intégrante du processus d'information du public et d'établissement d'un consensus.

Si un consensus arrive à se dégager du comité mixte national concernant le bien fondé d'amender la Constitution au chapitre de la réforme du Sénat, il me semble que cela ne pourra que simplifier la tâche des premiers ministres. Les premiers ministres ne seront peut-être pas d'accord. C'est leur droit, tout comme c'est le droit d'un ministre de la Couronne de ne pas partager les avis d'un comité parlementaire en matière de politique extérieure ou autre. Cela tient à la nature même du parlementarisme. Vous avez le droit de donner des avis. Les ministres ont la responsabilité d'agir. Il n'est pas question de changer cela.

Si aucun consensus ne se dégage du comité mixte national, il est peu probable que les premiers ministres en arrivent à un consensus acceptable et susceptible d'être ratifié ultérieurement par le Parlement. Je considère que le comité mixte national ne fait pas partie du processus de ratification. Chaque chambre a son propre processus de ratification.

M. Kaplan a soulevé, je crois, la question de Territoires en disant que cela pouvait causer un problème à certaines provinces. À ma connaissance, le Parlement n'a jamais eu de difficulté là-dessus, que ce soit au sein de cette chambre-ci ou d'autres chambres dont j'ai fait partie. Les parlementaires sont très respectueux les uns des autres. Tous les parlementaires sont élus et, à ce titre, ont la même voix au chapitre. Pour moi, le problème se situe au niveau de l'exécutif. Je crois qu'un problème réel se pose au niveau des premiers ministres, mais non pas au niveau des parlementaires, lorsqu'ils sont amenés à rencontrer leurs homologues des Territoires. Ces rencontres se font couramment et il existe un sentiment réel d'égalité. Cela tient en partie à l'absence d'enjeux du débat parlementaire.

[Text]

[Translation]

• 1015

Mr. Kaplan, or Mr. Ouellet, also raised the matter of the role of the members of the House of Commons as government spokesmen. That will be a problem if people come into that room thinking they are ambassadors from the executive. But I have never seen that as a problem in parliamentary committee life. Some people will try it for a little while, but they will soon learn it is really unacceptable conduct and it just does not work; that it is not a productive exercise.

Similarly, Mr. Cooper, when you talked about consensus reports versus minority reports and who does the committee report to, it reports to its mother Houses—the House of Commons, the Senate, the provincial legislatures, the territorial assemblies. The reports go back to those Houses.

On minority reports, and I suppose it is going to depend on the issue, I question how useful that process would be if you are into a situation where you are taking votes and attempting to block the situation. It seems to me if you reach that stage the process is not being productive, that you are not creating the community of interest for change, so your party positions or provincial positions are not very useful. In a way everybody on the committee has a veto. You remember how we operated in previous committees. And every one of you who sat down around the table, if you wanted to dig in your heels, that was the end of the thing, really, because there had to be a consensus for it to go forward. To use the cliché, your strength is in your unity.

I did a rough count last night, and I am not positive this is accurate, but it might be helpful. Using the present political structure of the country and the formula of two, four, and two, which I have in the paper, for membership of the committee, you would end up with a committee of 13 Conservatives, 8 Liberals, 7 New Democrats, 1 Socred, and 1 PQ. That assumes that each House has a balance from both sides of the House. The province is sending one member from the supporters of the government and one from the opposition. That is a pretty good balance of the political thinking in the country, I think. You cannot predict how that is going to change with the make-up of particularly the provincial Houses. So there is not much point in coming to the table saying, I am the ambassador from Ontario. There are enough of those in the executive area.

Is 30 large enough? Ms Jewett, you also referred to the size. I am not wedded to any of this, but I think there is a point where the relationships become difficult because of size. The lesson is, I think, the smaller the better. But I

M. Kaplan ou M. Ouellet ont également soulevé la question de savoir dans quelle mesure les députés de la Chambre des communes sont les porte-parole du gouvernement. Il risque d'y avoir un problème si certains se considèrent comme les ambassadeurs de l'exécutif. Cependant, le problème ne s'est jamais posé au sein d'un comité parlementaire. Certains ont parfois tendance à agir ainsi au début, mais ils apprennent vite que c'est une conduite inacceptable, que cela ne marche pas et que cela ne sert à rien.

De la même façon, monsieur Cooper, vous avez parlé des rapports découlant d'un consensus par opposition aux rapports provenant d'une minorité. Vous avez également demandé à qui le comité ferait rapport. Le Comité doit faire rapport aux instances supérieures, à savoir la Chambre des communes, le Sénat, les Parlements provinciaux et les Assemblées territoriales. Les rapports seront envoyés à ces instances.

En ce qui concerne les rapports émanant d'une minorité, et bien sûr tout dépend du sujet en cause, je m'interroge sur le bien fondé d'un tel processus dans une situation où un vote a lieu et où quelqu'un essaie de faire de l'obstruction. Il me semble que si l'on en arrive à ce stade là, cela signifie que le processus n'est pas productif, qu'il n'existe pas de communauté d'intérêts en faveur du changement et que par conséquent les prises de position adoptées par tel ou tel parti ou telle ou telle province ne servent pas à grand chose. D'une certaine façon, tous les membres du comité ont droit de veto. Vous vous rappelez sans doute comment les comités précédents ont fonctionné. Chaque fois que l'un d'entre vous voulait s'opposer à un projet, les choses en restaient là par absence de consensus. Pour employer une expression galvaudée, je dirais que l'union fait la force.

J'ai fait quelques calculs hier soir qui vous aideront peut-être, même s'ils ne sont pas très précis. Compte tenu de la politique actuelle de notre pays et de la formule de 2, 4 et 2 proposée pour la composition du comité, cela nous donnerait un comité composé de 13 conservateurs, de 8 libéraux, de 7 néo-démocrates, d'un membre du crédit social et d'un membre du parti québécois. Il y aurait donc un certain équilibre entre les partis au sein de chaque Chambre. Les provinces seront représentées par un membre du parti du gouvernement et par un membre de l'opposition. Je trouve que cela représente assez bien la coloration politique du Canada. Il est difficile de prévoir comment la composition du comité évoluera puisque tout dépend des Parlements provinciaux. Il ne sert donc pas à grand chose de se présenter à la table des négociations en déclarant par exemple «je suis l'ambassadeur de l'Ontario». Il y a suffisamment d'ambassadeurs au niveau de l'exécutif.

Est-ce que 30 vous semble suffisant? Madame Jewett, vous avez parlé du nombre des membres du comité. Si le comité, est trop nombreux, cela risque de compliquer les relations entre les gens. L'expérience nous a appris que

[Texte]

understand there maybe a desire to have more members of the House of Commons on the committee.

The question of where it should meet, I treat it somewhat jocularly in terms of Victoria in March. But I do think if it is to play a role in the public educative process, it certainly has to move out of Ottawa. And if it is to have any sort of support structure or secretariat, I think it has to be pretty mobile. Obviously there have to be public hearings.

• 1020

Another matter I think Ms Jewett raised was the agenda-setting. That is a difficult question. There has to be, obviously, a symbiotic relationship between what the First Ministers are doing and what the parliamentarians are doing. We know now the issue of Senate reform is supposed to be high on the list of priorities. Obviously you have to address that. And you have to get in on the action early, or somebody else is going to decide how the Senate is going to be reformed and you are going to be stuck with an agreement.

There are other issues mentioned in the proposed amendment to the Constitution. But also in that proposed amendment, every legislative assembly has the ability to put things on the agenda, and I think you have to allow that same sense of ability to prevail.

Realistically, you are going to have a normal consultative process going on. You people are going to know what is on the mind of the Government of Canada. The members in the other provinces are going to know what is on their minds as well. You cannot have the Premiers setting the agenda for the national joint committee. But there is going to be a relationship there, and an informal relationship, of just how productive is this work going to be if you go down this road and the other player in the concert did not bring his music that day.

Mr. Friesen: If I could re-ask the question of Mr. Holtby that I asked of Senator Murray on Tuesday, I guess one of the concerns I have is the one about any body becoming institutionalized. When it comes to government, it not only becomes institutionalized, it tends to grow inexorably. Do you have concerns about the provision in the Meech Lake accord that would provide seemingly endless constitutional meetings and make a permanent cottage industry of the whole process? Will the house ever be finished?

Mr. Holtby: Is there still money to add an addition? I had attempted as much as possible to steer clear of the content of the accord, because quite frankly, I do not know enough about it. But I heard with interest the suggestion yesterday that if you put fisheries into the Constitution, 2,000 years from now we are going to be talking about fisheries once a year—and I hope not Senate reform, but maybe.

[Traduction]

plus un comité est restreint mieux cela vaut. Cependant, je crois savoir que certains souhaitent que le comité compte davantage de députés de la Chambre des communes.

Quant à l'endroit où ce comité devrait se réunir, nous avons évoqué en plaisantant la ville de Victoria, en mars. Si ce comité doit jouer un rôle au niveau de l'éducation du public, il est certain qu'il ne doit pas se cantonner à Ottawa. Si nous décidons de lui donner une structure ou un secrétariat, celle-ci doit être souple. En outre, ce comité tiendra évidemment des audiences publiques.

Madame Jewett a également évoqué la question de l'établissement de l'ordre du jour. C'est une question difficile. Il va de soi qu'il doit y avoir symbiose entre le travail des premiers ministres et celui des parlementaires. Nous savons que la réforme du Sénat est censée faire partie des sujets prioritaires. Il est évident que vous devrez vous en occuper. D'ailleurs, vous devrez agir vite, sinon c'est quelqu'un d'autre qui décidera de la réforme du Sénat et vous vous retrouverez avec un texte que vous n'aurez pas voulu.

Le projet de modification constitutionnelle aborde d'autres thèmes. Il prévoit que chaque Assemblée législative aura la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour les points qu'elle juge importants. Je crois que c'est quelque chose qu'il faut garder.

En réalité, il s'agira d'un processus de consultation normal. Vous allez être informés des intentions du gouvernement du Canada. Vos homologues des autres provinces aussi. Il n'appartient pas aux premiers ministres de fixer l'ordre du jour du comité mixte national. Cependant, vous devrez entretenir des rapports non officiels avec les premiers ministres de façon à faire un travail productif. Il faudra accorder vos violons.

M. Friesen: J'aimerais reposer à M. Holtby la question que j'ai posée mardi au Sénateur Murray à propos de l'institutionnalisation. Ce qui me préoccupe, c'est que l'institutionnalisation d'un gouvernement semble entraîner inexorablement sa croissance. Ne craignez-vous pas que l'accord du Lac Meech donne lieu à un processus interminable de réunions constitutionnelles? En verrons-nous jamais la fin?

M. Holtby: Reste-t-il encore de l'argent pour ajouter quelque chose? Je me suis efforcé, dans toute la mesure du possible, de laisser de côté le contenu de l'accord, dont je ne sais pas grand chose. J'ai cependant écouté avec intérêt ce qui a été proposé hier, à savoir que si nous inscrivons les pêches dans notre constitution, nous serons encore tenus dans deux mille ans d'ici de discuter des pêches une fois par an, et peut-être même de la réforme du Sénat, qui sait?

[Text]

I have a problem with putting something in a Constitution that says we will have a meeting once a year, but maybe we will not decide anything. There was somewhat of a sense of disappointment in some of the native communities when they had an agreement in the Constitution to talk about their issue and then nothing happened, other than that we talked about their issue.

There are certain things in the present Constitution that I do not think have any business being there. I do not think the present Constitution needs to talk about the quorum of the House of Commons. At some point I would hope a working party of the national joint committee would go through that document and get rid of a lot of things that simply do not need to be there any more. I suppose they had to be there in 1867, but I do not think they have to be there now.

I think if you had a national joint committee, there might be less of a sense of urgency to put that sort of thing in the Constitution, because you would have a parliamentary avenue to open those discussions. That seems to me to be lacking now.

• 1025

Principally, the agenda tends to be set from the Privy Council Office, the Prime Minister's Office. Various Premiers get to put things on the agenda, and then the old thing happens as with any meeting: sorry, we did not get to fisheries this year; maybe we can get there next year; so, all right, we will guarantee you we will put it in the Constitution. I have trouble with that, but I understand why it happened, and I think it is something that can be fixed later.

Mr. Cooper: There is just one more question on one more area I want to pursue. First, I want to say that I do not think we parliamentarians have much choice in what Mr. Holtby has put before us, because if we do not do it then we are going to be behind the eight ball significantly, in the sense that the bureaucracy are going to set up a group that will perform this function. Unless we, as parliamentarians, lead on that, we are going to be one step behind in the process, and I think it is very important that we consider very seriously his proposal.

I want to take it to a specific area, though, and I want to use a specific example because of the concern I have about this whole business of being able to negotiate a consensus. I want to take, for example, the area of Senate reform; that is an issue that is very near and dear to my heart. As I understand it, if we went through this process then this committee would make a recommendation ultimately of the kind of Senate it would envision; that would then become the property of the First Ministers, and the First Ministers would then sit down and start to work it out.

My concern is that once that committee reports, their proposal becomes public and immediately you have the

[Translation]

Je ne suis pas tellement d'accord pour que l'on inscrive dans la constitution la nécessité de se réunir une fois par an pour discuter d'un sujet donné. Mais il se peut que nous n'arrivions à rien autrement. Certaines communautés autochtones ont été un peu déçues de constater que bien qu'il ait été prévu dans la constitution que l'on discute de leurs problèmes, rien ne s'est passé, sinon des discussions, justement.

Certains points de la présente constitution ne me semblent pas du tout pertinents. Par exemple, la constitution n'a pas à se préoccuper du quorum à la Chambre des communes. J'aimerais qu'un groupe de travail du comité mixte national passe au crible ce document pour le débarrasser de tout ce qui n'est pas pertinent. Ce qui avait une raison d'être en 1867 n'en a pas nécessairement aujourd'hui.

Avec un comité mixte national, il sera peut-être moins urgent d'inscrire ce genre de choses dans la constitution. En effet on pourra recourir au débat parlementaire sur certains points, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En général, l'ordre du jour est établi à partir du bureau du Conseil privé, du bureau du premier ministre. Certains premiers ministres inscrivent eux-mêmes certains points à l'ordre du jour et il arrive alors ce qu'il arrive dans n'importe quelle réunion: «Excusez-nous, nous n'avons pas eu le temps de discuter des pêches cette année, nous pourrions peut-être faire mieux l'an prochain. Bon, d'accord, nous vous garantissons que nous inscrirons cela dans la Constitution.» Cela me préoccupe beaucoup, et je comprends pourquoi il en est ainsi et j'espère que l'on pourra y remédier plus tard.

M. Cooper: J'aimerais aborder un autre domaine. Tout d'abord, je crois qu'en tant que parlementaire nous n'avons pas grand-chose à redire à ce que nous a proposé M. Holtby. Si nous ne faisons pas ce qu'il propose, nous risquons de perdre du terrain et de voir les bureaucrates charger un autre groupe de travail de le faire à notre place. Si ce n'est pas nous, parlementaires, qui prenons l'initiative, nous ne pourrions que perdre du terrain. Par conséquent, il est très important que nous accordions le plus grand soin à cette proposition.

J'aimerais cependant aborder un domaine précis et vous citer un exemple particulier. Je m'inquiète beaucoup de cette notion de négociation d'un consensus. Prenons l'exemple de la réforme du Sénat. C'est une question qui me tient à cœur et me touche de très près. Si j'ai bien compris, ce Comité devra formuler une recommandation sur le type de Sénat qu'il juge approprié. Cela sera ensuite soumis aux premiers ministres qui se pencheront à leur tour sur la question.

Voilà ce qui me préoccupe: à partir du moment où ce Comité présente son rapport, le contenu de ses

[Texte]

forces in opposition to that particular proposal starting to build up their battleground and set out the kind of war they want to put forward to block it. All they would have to do then to be successful in blocking it would be to convince one Premier of the failure of that particular proposal. My concern is that with this consensus approach through the committee you may well destroy the possibilities of an agreement, which you would not do—i.e., the whole concept of the kitchen Cabinet, the Langevin Block meetings that go late into the night, where there are negotiations and trade-offs, but ultimately a deal. I am concerned about that and I would like Mr. Holtby to comment on that.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): If Mr. Holtby would answer and if the answer is short enough, I will accept one more question.

Mr. Holtby: I will try to be brief. In response to Mr. Cooper's first remarks, I think the federal-provincial bureaucracies are already there. There is a lack of a parliamentary counterpart, which is what I am talking about and which I think you agree with. That is not saying that the bureaucracy has done something wrong. What I am saying is that you people now have the challenge to meet; you have to put in place the same countervailing structure for the use of Parliament and to provide for public access.

To go to Mr. Cooper's example on Senate reform, you have a situation now where a proposal will come for Senate reform from somewhere, from the bureaucracy, and it will come here or elsewhere, and it will be picked apart. You are in a negative process at that stage. It will be picked apart from within Parliament and without. It seems to me that we need a vehicle to go to the people and ask what kind of Senate you would like, and what sort of Senate we, as parliamentarians, think should be, and have that wedding. You do your discussion before you go into the room and say this is the final outcome of it.

If you have done that work adequately, if you have listened to people, if you have considered and reached your best judgment, people will respect that as the best judgment. And you have the ability to create the climate of acceptance in the community, which the present exercise does not do and cannot do. You cannot expect the Premiers to go across the country for three months holding public hearings.

• 1030

If you make your recommendations and they are unacceptable to the First Ministers and you are unanimous, I suspect that somewhere along the line you need a little more talking. You need a little more consultation. I do not expect that you are going to answer every constitutional question in the country, and I think at some point you would have friction between the committee and the First Ministers, or at least those who are occasionally advising them. However, we have seen what Parliaments can do.

[Traduction]

propositions devient public. Les forces d'opposition se mettent alors immédiatement en branle et commencent à affûter leurs stratégies pour bloquer telle ou telle proposition. Pour réussir, il leur suffira de convaincre un seul premier ministre de l'absurdité de telle ou telle proposition. En procédant par voie de consensus au sein du Comité, je crains que l'on anéantisse les possibilités d'en arriver à une entente. En effet, les réunions en coulisses, les discussions qui se prolongent tard dans la nuit à l'Edifice Langevin se traduisent le plus souvent par des négociations, des compromis et des ententes. Cette nouvelle approche risque d'anéantir tout cela et j'aimerais que M. Holtby nous dise ce qu'il en pense.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Si M. Holtby répond et si sa réponse est courte, j'accepterai encore une question.

M. Holtby: J'essayerai d'être bref. Pour répondre aux premières questions soulevées par M. Cooper, je crois que les bureaucrates fédéraux et provinciaux sont déjà à l'oeuvre. Il n'existe pas d'équivalent au niveau parlementaire, c'est ce que j'ai dit et je pense que vous êtes d'accord avec moi là-dessus. Cela ne veut pas dire que la bureaucratie soit un mal. Mais plutôt, qu'en tant que parlementaires, vous avez un défi à relever. Vous devez mettre sur pied une structure équivalente destinée au Parlement et à laquelle le public pourra accéder.

Pour en revenir à l'exemple de la réforme du Sénat cité par M. Cooper, la situation à l'heure actuelle est telle que les propositions de réforme du Sénat peuvent très bien venir des bureaucrates. Il me semble que c'est un processus qui vous dessert. Nous devons nous doter d'un instrument qui nous permette d'interroger les Canadiens sur le type de Sénat qu'ils souhaitent, de nous prononcer, en tant que parlementaires sur le type de Sénat que nous, nous souhaitons, et de concilier les deux points de vue. Le débat a lieu au préalable et les résultats finals sont annoncés.

Si vous avez bien fait votre travail, si vous avez écouté les gens et si vous avez pris votre décision en toute connaissance de cause, les gens la respecteront en tant que telle. Et vous pouvez gagner l'approbation du public, ce qui n'est pas possible dans ce cas-ci. On ne peut pas s'attendre à ce que les premiers ministres tiennent des audiences publiques pendant trois mois à travers tout le pays.

Si vous êtes unanimes pour faire aux premiers ministres des recommandations qu'ils jugent inacceptables, je présume qu'il faudra alors reprendre la discussion. Il faudra davantage de consultations. Je ne pense pas que vous résoudrez tous les problèmes constitutionnels qui se poseront, et je suppose qu'à un moment donné il y aura des désaccords entre le comité et les premiers ministres, ou du moins leurs conseillers. Mais nous savons de quoi sont capables les parlementaires.

[Text]

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Yes. Thank you. Mr. Ouellet.

Mr. Ouellet: You have outlined to us the necessity to do something as parliamentarians if we want to be part of the action, and I appreciate that your memorandum recommends a committee that encompasses parliamentarians at the federal and provincial level. However, short of this being a possibility, now that there will be annual meetings of First Ministers on constitutional matters, would you recommend to us that a permanent committee of the House of Commons be struck to deal with constitutional matters, and secondly that these committee meetings be televised?

Coming back to this question of privacy, the previous government used to have federal-provincial conferences televised. Yes, they were private meetings taking place outside of the regular hours of discussions, but certainly these federal-provincial conferences were televised. The new practice is to have everything private and just to televise the closing ceremonies to announce to the public the decisions, and I do not think that is appropriate. Would you recommend strongly that our deliberations, as they are currently televised, should be televised?

Mr. Holtby: The first matter was whether there should be a standing committee in the House of Commons if you do not go the national joint committee route. Obviously yes, and there should be one in the Senate as well. I think if you go back to the philosophic structure of the standing committees as the McGrath committee recommended them, there is a justification for that, and I hope obviously that the House does not deviate from that philosophic thrust. It is there. I do not think it is there for the proposed standing committee on the handicapped, but we can talk about that another time.

On the question of television, if I could digress for just a moment, Mr. Chairman, and not transgress on the time of the next witness, the whole question of parliamentary television is now being discussed across the river at the CRTC. I was somewhat disappointed to find that there has been no parliamentary intervention in that whole process, because it is likely to affect the way the television signals from this place are distributed nationally.

I obviously agree with the work of previous committees that committees of this House have to be televised. You have to be able to reach out to the community, and it is a disappointment that the House has not been able to come together to address that. I understand the reasons for it, but I think it is urgent that you do so.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much, Mr. Holtby, for your presentation as well as for the very articulate answers you have given to the questions put to you. Thanks again.

[Translation]

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Oui. Merci. Monsieur Ouellet.

M. Ouellet: Vous avez expliqué pourquoi il est nécessaire que nous agissions en tant que parlementaire si nous voulons avoir notre mot à dire, et je sais que vous recommandez dans votre mémoire la création d'un comité mixte du Parlement fédéral et des Assemblées législatives provinciales. Toutefois, si cela ne se réalisait pas, puisqu'il y aura désormais une réunion annuelle des premiers ministres sur la Constitution, recommanderiez-vous un comité permanent de la Chambre des communes chargé d'examiner les questions constitutionnelles, et pensez-vous que les réunions de ce comité doivent être télédiffusées?

Pour en revenir à la question du secret, l'administration précédente avait l'habitude de faire télédiffuser les conférences fédérales-provinciales. Oui, il se tenait des réunions privées en dehors des heures normales de négociations, mais les conférences fédérales-provinciales étaient télédiffusées. Maintenant, tout se fait à huis clos et l'on ne montre que les cérémonies de clôture où sont annoncées les décisions, et cela ne me paraît pas convenable. Recommanderiez-vous vivement que nos délibérations soient télédiffusées, comme c'est le cas en ce moment?

M. Holtby: Vous avez d'abord demandé s'il devrait y avoir un comité permanent de la Chambre des communes dans le cas où il n'y aurait pas de comité national mixte. Évidemment oui, et il devrait y avoir également un comité du Sénat. Cela est philosophiquement justifié si l'on accepte les recommandations du comité McGrath sur la structure des comités permanents, et j'espère, bien entendu, que la Chambre n'a pas rejeté cette conception philosophique. Elle tient. Je ne crois pas que ce soit le cas pour le comité permanent que l'on a proposé sur les handicapés, mais nous pourrions en reparler une autre fois.

En ce qui concerne la télédiffusion de débats, si vous me permettez une digression, monsieur le président, sans empiéter sur le temps réservé au prochain témoin, toute la question de la télédiffusion des débats parlementaires fait actuellement l'objet d'un débat au CRTC. Je suis un peu déçu que le Parlement ne soit pas du tout intervenu dans cette affaire, car la décision influencera fort probablement le mode de télédiffusion des débats parlementaires.

Je partage bien entendu l'avis de divers comités qui ont recommandé que soient télédiffusées les séances des comités de la Chambre. Il faut pouvoir communiquer avec le public, et je suis déçu que la Chambre n'ait pas pris de décision à ce sujet. Je comprends pourquoi cela n'a pas été fait, mais il me paraît urgent d'agir.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Nous vous remercions, monsieur Holtby de votre exposé ainsi que des excellentes réponses que vous avez données à nos questions. Encore une fois, merci.

[Texte]

Mr. Holtby: Thank you very much, Mr. Chairman, for your courtesy.

[Traduction]

M. Holtby: Merci beaucoup, monsieur le président, de votre invitation.

• 1035

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Our next witness is from the Canada West Foundation. Dr. Elton will be the spokesman. I wish to welcome you to this meeting, and thank you at the same time for having taken the initiative to present the views of the Canada West Foundation. Without more introduction, I would ask you to present the views of your organization.

Dr. David Elton (President, Canada West Foundation): Thank you very much, Mr. Chairman. I am here today as spokesperson for a constitutional reform committee struck by the Canada West council a few months ago. That council is a group of 40 prominent western Canadians committed to identifying and attaining the aspirations of the west.

The committee consists of six people: Gordon Gibson, a prominent Vancouver businessman and writer on Canadian political economy, a member of the Canada West council; Jim Gray, a prominent Calgary businessman in oil and biotechnology research, among other things, and also a member of the Canada West council; Jack Messer, a Saskatchewan farmer, a former member of the Blakeney government, and a former member of the Macdonald Royal Commission, also a member of the Canada West council; Adrian Lang, a Winnipeg consultant to business and government and a member of the Canada West council; Peter McCormick, a professor of political science at the University of Lethbridge and author of numerous articles and a book on constitutional reform; and myself, as president of the Canada West Foundation.

The committee was formed to respond to the Meech Lake initiative, by first developing what they considered to be a western perspective that would meet the long-standing concerns and aspirations of western Canadians as they might be different, for example, from the short-term, immediate concerns, and secondly, to participate actively in the debate on constitutional reform. Thus our submission to this committee and my presentation here today.

The presentation and submission are based on the committee's deep-felt belief that the Meech Lake agreement does not adequately address the long-term concerns and aspirations of western Canadians. Our submission to the committee deals with all aspects of the Meech Lake accord, indicating support for the Quebec distinct society statement and the manner in which the conditional grants are dealt with.

The submission also identifies our very real concerns over the distribution-of-population ramifications inherent in the immigration statement and the proposed changes to the amending formula, which give a veto to every province. I will not address those issues this morning, in

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Nous allons maintenant entendre M. Elton, porte-parole de la *Canada West Foundation*. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur, et je vous remercie de vous être proposé pour venir nous présenter le point de vue de la *Canada West Foundation*. Sans autre préambule, je vous donne la parole.

M. David Elton (président, Canada West Foundation): Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis ici aujourd'hui à titre de porte-parole du Comité sur la réforme constitutionnelle mis sur pied il y a quelques mois par le Conseil de la *Canada West Foundation*. Ce conseil est formé de 40 éminentes personnes de l'Ouest résolues à définir et à réaliser les aspirations de leur région.

Le comité est composé de six personnes: Gordon Gibson, un important homme d'affaires de Vancouver et auteur de divers articles sur la politique économique canadienne, membre du conseil *Canada West*; Jim Gray, important homme d'affaires de Calgary dans les pétroles et la recherche biotechnologique, entre autres choses, également membre du *Canada West Council*; Jack Messer, agriculteur de la Saskatchewan, ancien membre du cabinet Blakeney, et de la Commission d'enquête royale Macdonald, il est également membre du *Canada West Council*; Adrian Lang, de Winnipeg, consultant auprès d'entreprises et du gouvernement, et membre du *Canada West Council*; Peter McCormick, professeur de sciences politiques à l'Université de Lethbridge et auteur de nombreux articles ainsi que d'un livre sur la réforme constitutionnelle; enfin, moi-même, président de la *Canada West Foundation*.

Le comité a été créé pour réagir à l'initiative du Lac Meech en préparant tout d'abord ce qu'il considère comme étant la perspective de l'Ouest, perspective qui tient compte des craintes et des aspirations à long terme des Canadiens de l'Ouest par opposition aux questions immédiates et à court terme; et deuxièmement, pour participer activement au débat sur la réforme constitutionnelle. C'est ce qui explique notre mémoire à ce Comité, et mon exposé d'aujourd'hui.

L'exposé et le mémoire sont fondés sur la ferme conviction du comité que l'accord du Lac Meech ne répond pas aux craintes et aux aspirations à long terme des Canadiens de l'Ouest. Dans notre mémoire, nous abordons tous les éléments de l'accord du Lac Meech, exprimant notre appui à la déclaration de reconnaissance de la société distincte que constitue le Québec, et à l'entente concernant les subventions conditionnelles.

Dans le mémoire, nous disons également combien nous sommes inquiets des ramifications qu'aura l'accord en matière d'immigration sur la distribution démographique et de la nouvelle formule de modification constitutionnelle, qui donne le droit de veto à chaque

[Text]

the interest of time, but rather leave it to the members of the committee to pursue those issues, if they wish, during the question period.

I will therefore confine my remarks to what we consider to be the two critical issues: one just addressed by the previous witness, the whole question of the democratic process, because the process we see as having been put in place by the Meech Lake accord is fundamentally, in our view, an undemocratic process. Secondly, I wish to address the issue of Senate reform, because I think it is at the heart of the Achilles heel found in the Meech Lake agreement.

Let me first address the issue of Senate reform. I should point out that Senate reform is something I have been dealing with very actively for over a decade, something we have given considerable thought and consideration to, following and participating in all debates in this country on that issue.

With some elation, I listened to the news on April 30 when I heard the First Ministers had finally agreed to put Senate reform on the agenda in a meaningful way. I think that was most commendable and essential to the well-being of this nation. This country needs Senate reform.

• 1040

Unfortunately, there is a flaw. The proposals not only maintain patronage appointments but they encourage premiers to perpetuate patronage and make in essence an empty mockery out of the commitment to Senate reform. Giving the premiers a share of the Senate pork-barrel represents more than just a tragedy of a squandered opportunity; it is an Achilles heel, a move that will seriously limit the capacity of Canada's national government while paralysing any attempt to repair or contain the damage.

As federal politicians, the members of this committee must be sensitive to the enormous problems that would be created for future national governments. Quebec alienation from the 1982 constitutional agreement, in my opinion, gave the Canadian body politic an annoying headache. The Meech Lake resolution proposals are, in my view, the political equivalent of an AIDS virus: an ailment whose symptoms are initially innocuous but build progressively to a debilitating, incurable, and inevitably fatal condition.

The problem lies not with the commitment to reform but with the fact the bona fides of the federal government has offered to show its good faith include a provincial share of the appointment process.

Two months prior to the Meech Lake private meetings, the Canada West Foundation published a report that was sent to every Member of Parliament, entitled *The Western Economy and Canadian Unity*. In that document we set forth what we thought would be a realistic agenda for action for 1987. As many of you have read it, I will not go

[Translation]

province. Comme nous sommes pressés par le temps, je n'aborderai pas ces questions ce matin, mais les membres du Comité pourront y revenir s'ils le désirent lorsqu'ils poseront leurs questions.

Je me contenterai donc de parler des deux questions qui nous paraissent essentielles: l'une, qu'a déjà abordée le témoin qui m'a précédé, est celle du processus démocratique, car à notre avis, le processus proposé dans l'Accord du Lac Meech est fondamentalement anti-démocratique. Deuxièmement, je voudrais parler de la réforme du Sénat, car c'est le véritable talon d'Achilles de l'Entente.

Parlons d'abord de la réforme du Sénat. Je dois vous dire que depuis plus de dix ans je m'intéresse de très près à la réforme du Sénat, que j'y ai énormément réfléchi et que j'ai participé à tous les débats organisés sur ce sujet.

C'est donc avec une grande joie que j'ai entendu aux nouvelles, le 30 avril, que les premiers ministres avaient finalement accepté de parler sérieusement de la réforme du Sénat. J'estime que c'était parfaitement louable et essentiel au bien-être de la nation. Le pays a besoin de la réforme du Sénat.

Malheureusement, il y a un défaut. La proposition qui a été retenue non seulement maintient le système de népotisme, mais elle encourage les premiers ministres à le perpétuer et tourne en farce la promesse de réforme. En donnant aux premiers ministres des provinces une part de l'assiette au beurre sénatoriale on n'a pas seulement et tragiquement laissé échappé une occasion; on a exposé un talon d'Achille qui handicamera gravement les mouvements du gouvernement national et empêchera toute tentative de réparer ou de limiter les dégâts.

En leur qualité de politiciens fédéraux les membres de ce comité devraient se rendre compte des énormes problèmes que cela posera aux gouvernements fédéraux à venir. L'aliénation du Québec à la suite de l'Accord constitutionnel de 1982 représentait à mon avis pour le corps politique canadien un mal de tête désagréable. La résolution proposée au Lac Meech me paraît être l'équivalent politique du sida: une maladie dont les symptômes paraissent d'abord bénins, mais qui devient progressivement débilite, incurable, et enfin mortelle.

Le problème ne tient pas à la promesse de réforme, mais au fait que pour prouver sa bonne foi, le gouvernement fédéral a accepté de partager avec les provinces son autorité en matière de nominations.

Deux mois avant les séances privées du Lac Meech, la *Canada West Foundation* a publié un rapport qui a été envoyé à tous les membres du parlement intitulé *The Western Economy and Canadian Unity*. Nous y proposons ce qui nous paraissait être un plan d'action réaliste pour 1987. Comme un grand nombre d'entre

[Texte]

into much detail of that document, but will point out to you that it had two basic recommendations in it.

First, if one were to proceed with the Quebec amendment package, which was seen as necessary for political reasons in Quebec, fine and dandy. But it had to be linked to a western amendment, because it would be the only realistic opportunity in this century, and perhaps ever, that westerners would be able to participate in a deal where their voice would really count.

The two recommendations we made in that document were that the constitutional conferences be convened no less than once a year until constitutional amendments changing the structure of the Canadian Senate are ratified. You can understand why I was somewhat pleased April 30. I thought finally someone has listened—they are going to deal with Senate reform.

The second recommendation we made is essential, and I would like this committee to consider it. That is, until a major constitutional amendment regarding the Senate is accomplished, the federal government shall not be empowered to make any further appointments to the existing Senate. And we should have added, but we were not creative enough, "nor should the provinces". No one should be making appointments to the Senate in the interim.

If this is really an interim agreement, one that we anticipate will be rectified in three or four years, there are almost no appointments to the Senate to be made in that period. Why then constitutionally entrench a procedure that once put in place, in essence politically, will never be removed? Why do it? The answer I believe this committee must give the First Ministers is do not do it. Simply suspend appointments to the Senate until meaningful Senate reform takes place. That builds within it a very real commitment, perhaps not next year, perhaps not five years from now, but within a decade, to see that Senate reformed one way or the other. To give those appointments to the provinces creates the incurable, debilitating, and life-threatening characteristics I was talking about earlier with regards to the future of Canada.

• 1045

Our position has always been that the structure of this country's government is flawed, but it can be reformed. It can meet the needs of Canadians. We do not see it doing that under the Meech Lake accord. Worse, we see the Meech Lake accord sowing the seeds of the ultimate downfall of this nation—not next year, because it is innocuous, not five years from now. But if you had been in Vancouver, as I was as an observer in June, and watched the western assembly take place, you can well see the frustrations of people in the hinterland of this country and the way in which they are trying to deal with it. While some people may take that as not a very serious threat, I suggest to you from my activity over the last decade in western Canada that it is much more widespread than even I would like to admit.

[Traduction]

vous l'avez lu, je n'entrerais pas dans le détail du document, mais je vous signale qu'il contenait deux recommandations essentielles.

Tout d'abord, si l'on devait accepter les conditions que le Québec jugeait nécessaires pour des raisons de politique interne, très bien. Mais il faudrait alors qu'il y ait un pendant pour l'Ouest, car ce serait la seule occasion que nous aurons durant ce siècle et même au-delà de faire véritablement entendre notre voix.

Le document recommandait que les conférences sur la constitution aient lieu au moins une fois par an jusqu'à ce que soient ratifiées les modifications portant sur la structure du Sénat. Vous comprendrez pourquoi j'étais si heureux le 30 avril. Je croyais qu'on nous avait finalement entendu, que l'on allait enfin réformer le Sénat.

Notre deuxième recommandation est essentielle et je voudrais que ce comité l'examine. Nous recommandions que le gouvernement fédéral ne soit plus autorisé à faire des nominations au Sénat tant que la structure de ce dernier n'aurait pas été substantiellement modifiée par voie constitutionnelle. Et nous aurions dû ajouter—mais nous n'y avons pas pensé—«ni les provinces». Jusque-là, personne ne devrait nommer de sénateurs.

S'il s'agit véritablement d'une entente provisoire devant être rectifiée dans un délai de trois ou quatre ans, pratiquement aucun siège sénatorial ne doit devenir vacant pendant cette période. Pourquoi alors prévoir dans la constitution une procédure qui, une fois en place, ne sera plus jamais éliminée? Pourquoi? Je crois que le comité doit recommander aux premiers ministres de ne pas le faire. Il suffit de ne plus nommer personne au Sénat tant que celui-ci n'aura pas véritablement été réformé. Cela engagerait véritablement à réformer le Sénat, peut-être pas l'an prochain, ni même dans cinq ans, mais avant dix ans. En cédant les nominations aux provinces, on encourage l'évolution d'une maladie incurable, débilite et potentiellement mortelle dont la victime sera le Canada.

Nous avons toujours dit que la structure gouvernementale du Canada est imparfaite, mais elle peut être modifiée. Elle peut répondre aux attentes des Canadiens. Ce n'est pas ce que fait l'Accord du Lac Meech. Pire encore, cet accord nous semble répandre les germes qui causeront la destruction de la nation—pas l'an prochain, car ils sont encore bénins, ni dans cinq ans. Mais si comme moi vous aviez assisté à titre d'observateur à l'Assemblée de l'Ouest qui a lieu à Vancouver en juin, vous auriez vu combien les gens de l'arrière-pays sont frustrés et comment ils cherchent des issues. Certains ne les prennent peut-être pas très au sérieux, mais laissez-moi vous dire que j'ai remarqué ces dernières années que le mécontentement dans l'ouest est beaucoup plus généralisé que je ne voudrais l'admettre.

[Text]

The second point, Mr. Chairman, I would like to make is on the democratic process. Meech Lake has set in motion a procedure whereby constitutional amendments will be initiated, changed, and ratified in essence by Cabinet government, by 11 men. Party discipline, the Whips have all been put in place. The elected members of this government, the Members of Parliament, have been told how they are to vote. The people's voice has essentially been silenced, given our procedures. This, in my view, is a travesty against democracy and something that this committee must address. It is a process that must be injected with a healthy sense of citizen participation. In that sense I welcome these meetings, but am very concerned about the hurry-up offence being used. Why do I get a letter in the first part of July that gives me 10 days to present a brief? Why do I appear before this committee in the middle of August when most Canadians are using their own good sense and are at the lake and enjoying the relatively few days of summer this country has?

An hon. member: What lake?

Dr. Elton: Lakes.

Mr. Chairman, we subsequently took a look at a number of countries and looked at their amending process for their constitutions. It is an embarrassment to Canada when you do that. There are essentially three parts to a constitutional change: the initiation of the suggestion for the change, any changes that you want to make or amendments to that change, and ratification. In this country, according to our First Ministers, they are going to be all controlled by the First Ministers—the least amount of democratic element.

If you take a look, as we did in our submission, at the United States, Switzerland, and Australia, how does Canada fare? We put some numbers to it, simply notional numbers to give you a feeling, because I think even these numbers overrepresent the Canadian process. We found that on our index of democratic constitutional change Canada comes out with a four. Australia, unlike our brief, which was a typographical error, I expect, comes out with an eight, relatively twice as democratic. Why? Because they have the people participating in the process directly. The United States comes up with a nine and Switzerland with a fifteen. Do I suggest to this committee that Canada is only one-third as democratic as Switzerland? When it comes to constitutional amendments, Mr. Chairman, that is what I am saying. Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. You have raised a very interesting question. I guess the members of the committee will address this. I think Senator Perrault—and it is in order that a Senator would start the discussion—will have to be recognized.

Mr. Daubney: Hear, hear!

Senator Perrault: I say to Dr. Elton that this is what may be described as a challenging presentation or a

[Translation]

Deuxièmement, monsieur le président, j'aimerais parlé du processus démocratique. Au Lac Meech on a prévu une procédure de modification constitutionnelle dont l'initiative, la formulation et la ratification dépendraient essentiellement du Cabinet, de onze hommes. La discipline des partis, les whips, sont en place. Les élus, les membres du Parlement ont reçu leur consigne de vote. Le peuple a été essentiellement réduit au silence. C'est à mon avis une insulte à la démocratie et le Comité doit faire quelque chose. Il faut injecter dans le processus une bonne dose de participation publique. C'est pourquoi je suis heureux de ces audiences, mais je m'inquiète aussi devant tant de hâte. Pourquoi ai-je reçu au début de juillet une lettre me donnant dix jours pour présenter un mémoire? Pourquoi dois-je comparaître devant votre comité en plein mois d'août, alors que la plupart des Canadiens ont assez de bon sens pour se trouver au bord du lac et profiter des quelques rares journées d'été que nous avons dans ce pays?

Une voix: Quel lac?

M. Elton: Des lacs.

Monsieur le président, nous avons ensuite examiné comment un certain nombre d'autres pays procèdent pour modifier leur constitution. La comparaison est embarrassante pour le Canada. Il y a essentiellement trois étapes à une modification constitutionnelle: l'initiative suggérant le changement, les modifications que l'on désire apporter ou les amendements à une modification, et la ratification. Au Canada, les premiers ministres voudraient contrôler toutes les étapes; ce serait la procédure la moins démocratique.

Si l'on compare, comme nous l'avons fait dans notre mémoire, le Canada aux États-Unis, à la Suisse et à l'Australie, comment s'en tire-t-il? Nous avons attribué une note à chaque pays pour mieux pouvoir faire la comparaison, et j'estime que ces notes sont encore trop généreuses pour le Canada. Sur notre échelle de démocratie constitutionnelle, le Canada obtient un quatre. L'Australie, en dépit de ce que vous avez lu dans notre mémoire, lequel contient je pense une erreur de dactylographie, obtient un huit; elle est donc deux fois plus démocratique. Pourquoi? Parce que le peuple participe directement au processus de modification. Les États-Unis obtiennent un neuf et la Suisse un quinze. Cela veut-il dire que le Canada est trois fois moins démocratique que la Suisse? En matières de modifications constitutionnelles, monsieur le président, c'est bien ce que nous avons voulu dire.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. Vous avez soulevé une question fort intéressante. Je pense que les membres du comité voudront se pencher là-dessus. Je crois que le sénateur Perrault—et il est juste qu'un sénateur ouvre la discussion—a demandé la parole.

M. Daubney: Bravo, bravo!

Le sénateur Perrault: Monsieur Elton, ce que nous venons d'entendre peut être considéré comme un exposé

[Texte]

devastating critique of what we have before us. We were given an assurance early in the hearings, Dr. Elton, that if egregious errors could be determined and defined in this draft accord or agreement, those errors would be corrected. Do you consider that there are egregious errors in this accord as it stands now? Would you like to see approval withheld?

• 1050

Dr. Elton: I think I have made that quite clear. At least I have tried to.

Senator Perrault: One or two questions arise out of your presentation. You have been an advocate for some time, I understand, of the triple-E Senate. You have correctly pointed out that over the years your organization has advanced several reform proposals. Are you still in favour of the triple-E Senate?

Dr. Elton: Four-square—or should I say three-E?

Senator Perrault: This is an idea, of course, that has not been adopted by any of the national parties, but it has attracted the interest of a number of parliamentarians. Frankly, I think some parliamentarians wonder how realistic the proposal is. May I ask you one or two questions on that?

Dr. Elton: Certainly.

Senator Perrault: Are we too late in our development as a country to introduce a system whereby the senators would be elected with equal numbers from all of the provinces? Australia's—and I have been down there—system of having equal representation from all the Australian states began rather early in the evolution of the Australian democracy. Is it too late in Canada?

Dr. Elton: I do not believe so. I do not believe it is ever too late to correct a fundamental error in a political process. It has to do with the will of the people involved, senator, and I am convinced that Canadians, once they address the issue of Senate reform, will see the merits of the triple E. It is an ideal. It is a proposal to stimulate the debate.

As you know, a joint committee of the House and Senate has reported and advocated an elected Senate. They did not come up with what we thought was an adequate representation base or powers, but they went a long way in that direction from where we are now.

On the other hand, a legislative committee of the Province of Alberta came up with a bona fide triple-E Senate—not exactly the way I would like it, because few of these kinds of things will be exactly the way anyone wants them, but they thought it was realistic. I think it is, too. But it will not take place until people around this table and in this nation begin to address the very real grievances the hinterlands in this country face and the long-term debilitating impact it has on the entire nation, not just—

[Traduction]

stimulant ou comme une critique dévastatrice de ces audiences. On nous a assuré au début, monsieur Elton, que si l'on découvrirait des erreurs monumentales dans cet accord, elles seraient corrigées. A votre avis, cet accord contient-il de très grosses erreurs, sous sa forme actuelle? Voudriez-vous que son approbation soit refusée?

M. Elton: Je crois l'avoir clairement montré, du moins, ai-je essayé.

Le sénateur Perrault: Votre exposé m'inspire une ou deux questions. Vous êtes, je crois, depuis un certain temps, partisan d'un Sénat satisfaisant aux trois E. Vous avez correctement fait remarquer qu'au fil des années votre organisation a présenté plusieurs propositions de réforme. Êtes-vous toujours partisan d'un tel Sénat?

M. Elton: J'en suis absolument convaincu—ou peut-être devrais-je dire triplement convaincu?

Le sénateur Perrault: C'est là, bien sûr, une idée qui n'a été adoptée par aucun des partis nationaux, mais elle a suscité l'intérêt d'un certain nombre de parlementaires. Franchement, je crois que certains d'entre eux se demandent si cette proposition est bien réaliste. Pourrais-je vous poser une ou deux questions là-dessus?

M. Elton: Certainement.

Le sénateur Perrault: Le développement de notre pays est-il trop avancé pour que nous adoptions un système qui permettrait l'élection d'un nombre égal de sénateurs de chaque province? Le système australien—et j'ai visité ce pays—d'égalité de représentant de tous les États australiens a été adopté assez tôt dans l'évolution de la démocratie de ce pays. Est-ce trop tard pour le Canada?

M. Elton: Je ne crois pas qu'il soit jamais trop tard pour corriger une erreur fondamentale du processus politique. Ce qui compte, c'est la volonté des personnes intéressées, sénateur, et je suis convaincu qu'une fois que les Canadiens s'attaqueront à la question de la réforme du Sénat, ils comprendront les mérites du tripe E. C'est un idéal. C'est une proposition destinée à stimuler le débat.

Comme vous le savez, un comité mixte de la Chambre et du Sénat a présenté un rapport dans lequel il recommandait la formule d'un Sénat élu. Ce comité n'a pas proposé un système de représentation ou des pouvoirs qui nous paraissent satisfaisants, mais par rapport au point où nous en sommes actuellement, il est allé très loin dans ce sens.

D'autre part, un comité législatif de la province de l'Alberta a proposé la création, en bonne et due forme, d'un Sénat élu, égal et efficace—qui n'est pas exactement conçu comme je le voudrais, car il est rare que tout soit exactement comme on le voudrait, mais ce comité a jugé cette formule réaliste, et je suis d'accord avec lui. Il n'existera cependant jamais tant que les personnes autour de cette table et que les habitants de notre nation n'auront pas commencé à répondre aux griefs très réels auxquels est confronté notre arrière-pays et aux préjudices à long

[Text]

Senator Perrault: A further question on the Senate proposal. I think there is general consensus that it is proper at this time in our development to recognize Quebec as a distinctive society. Indeed, in your brief you approve of two sections of the accord: the recognition of Quebec as a distinctive society and the proposal relating to conditional grants. There are understandable concerns in the province of Quebec about language and cultural rights, and I think there would be a fear there, perhaps, that a reduction of Quebec's numbers in the Senate to the same numbers as British Columbia, Alberta, Prince Edward Island, and the others would place at risk certain of their cultural and linguistic rights. How does your organization feel about that concern?

Dr. Elton: As you know, Mr. Senator, the joint committee addressed that issue when they were looking at Senate reform. They came up with a certain number of categories they felt would need a kind of double majority or could be developed through a double majority.

In the brief the foundation put forward on this subject in 1981, we also addressed that issue and felt that those kinds of concerns could be dealt with in a realistic way that would guarantee to the Province of Quebec that these kinds of things would not be dealt with. Given the subsequent changes in our Constitution, we are not suggesting to the Government of Quebec that they reduce their powers. We are not suggesting that they reduce the number of Members of Parliament they have here in Ottawa. Those are the key guarantees to the Province of Quebec, to the Province of Ontario, for whatever concerns they have: economic, social, cultural, whatever.

Senator Perrault: May I ask you a question about the powers of a reformed Senate? You are critical of the proposal to have the provincial governments play a major role in the appointment of justices. Do you see some role in a reformed Senate that might see that Senate reviewing proposed judicial appointments, reviewing appointments to major national Crown corporations, that kind of thing? Do you see a role for a Canadian Senate somewhat similar to some of the activities of the Senate in the United States?

• 1055

Dr. Elton: Not necessarily in judicial appointments, but certainly in appointments to major boards that have a national component to them—CRTC, CTC, and the like—yes, but not necessarily with the Supreme Court appointments.

The Meech Lake accord, with the Supreme Court appointments, tends to deal the provinces into that process to some extent. There are some problems we saw with it, and we addressed those in our submission. They

[Translation]

terme soufferts par l'ensemble de la nation, pas simplement. . .

Le sénateur Perrault: J'ai une autre question à poser au sujet de la proposition concernant le Sénat. Je crois qu'à peu près tout le monde est d'accord sur le fait que le moment est venu de reconnaître le Québec comme une société distincte. En fait, dans votre mémoire vous approuvez les deux articles de l'Accord: la reconnaissance du Québec comme société distincte et la proposition relative aux subventions conditionnelles. Le Québec nourrit des inquiétudes compréhensibles au sujet de ses droits linguistiques et culturels, et je crois qu'on y craint peut-être que si le nombre de ses représentants au Sénat était le même que celui de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Île-du-Prince-Édouard, et des autres, certains de ses droits culturels et linguistiques risqueraient d'être compromis. Qu'en pense votre organisation?

M. Elton: Comme vous le savez, monsieur le sénateur, le comité mixte a traité cette question lors de l'examen de la réforme du Sénat. Il a établi un certain nombre de catégories qui, à leur sens, requerraient une sorte de double majorité ou pourraient être établies grâce à une double majorité.

Dans le mémoire sur cette question présenté par notre Fondation en 1981, nous examinions également cette question et jugeons qu'il était possible de donner une réponse réaliste à ce genre de préoccupations de manière à garantir à la province de Québec que rien ne serait changé dans ce domaine. Compte tenu des modifications ultérieures apportées à notre Constitution, nous ne suggérons pas au gouvernement du Québec de réduire ses pouvoirs. Nous ne lui suggérons pas de réduire le nombre de ses députés à Ottawa. Pour la province de Québec, comme pour celle de l'Ontario, ce sont là des garanties clés qui leur assurent qu'il sera tenu compte de leurs préoccupations quelles qu'elles soient: économiques, sociales, culturelles, ou autres.

Le sénateur Perrault: Puis-je vous poser une question au sujet des pouvoirs d'un Sénat réformé? Vous critiquez la proposition en faveur d'un rôle majeur des gouvernements provinciaux dans la nomination des juges. À votre avis, un Sénat réformé aurait-il un rôle à jouer dans l'examen des nominations judiciaires proposées, les nominations aux grandes sociétés d'État, et autres questions du même ordre? Selon vous, un Sénat canadien pourrait-il jouer un rôle assez analogue à celui du Sénat des États-Unis?

M. Elton: Pas nécessairement en ce qui concerne la nomination des juges, mais certainement pour ce qui est des nominations aux commissions importantes ayant une composante nationale—le CRTC, la CCT, etc.—mais pas nécessairement pour les nominations de la Cour suprême.

En ce qui concerne les nominations à la Cour suprême, l'accord du Lac Meech a tendance à faire entrer les provinces dans le jeu dans une certaine mesure. Cela nous a paru soulever certains problèmes que nous avons

[*Texte*]

have to do with what you do with recommendations from nine other premiers for the six positions, and so on. But about the provinces having some role in that, that it is not anathema to us. It is just that we feel the Meech Lake accord did not adequately clarify the process those other provinces would be involved in. It is not adequate simply to want to give Quebec something and then extend it to the other provinces. The same problem comes with the amending formula.

Senator Perrault: So you see a need for clarification in that section.

Dr. Elton: Very much so.

Senator Perrault: I do not see any comment in your written presentation about the First Ministers' conferences, or not on any kind of extended basis. Do you welcome the elevation of First Ministers' conferences to constitutional status, and what effect do you see this could have on the House of Commons and the Senate?

Dr. Elton: I believe annual First Ministers' conferences are a necessary political reality in this country. So we did not comment on that directly. We have put in a number of other briefs and advocated over the years that this take place.

I am somewhat concerned when they start talking about having annual constitutional conferences. In the presentation we made several months before Meech Lake, we said we wanted annual meetings on the Senate until such time as it was reformed. End of process, once it is reformed, because we were looking at what happened to the native people, and we knew if you put a time frame on it of three or four or five years, you could very easily talk the process out, something we Canadians are very good at. So we decided if you simply put it in the Constitution that you had to meet and discuss this thing until something happened, you were doing the right thing. But to perpetuate it annually is something I think goes too far. But we did not address that issue particularly.

Senator Perrault: No, I noted that.

Immigration proposals: do you think your fears are needless there, in view of the mobility provisions under the Charter of Rights? It may be simply a matter of an immigrant to Canada settling in one province for a brief period of time and then moving along to another province. Do you think you have overstated that concern?

Dr. Elton: Possibly; except as you and I know, once someone establishes himself in a community, the ability to move outside that community—I am now not talking

[*Traduction*]

évoqués dans notre mémoire. Ces problèmes ont trait à la suite à donner aux recommandations des neuf autres premiers ministres pour la dotation des six postes. Mais nous ne voyons rien de réhibittoire à ce que les provinces aient un rôle à jouer dans ce domaine. Nous jugeons tout simplement que l'accord du Lac Meech n'a pas apporté d'éclaircissements suffisants sur le rôle qu'auraient à jouer les autres provinces. Il ne suffit pas de vouloir simplement donner quelque chose au Québec et d'étendre les mêmes dispositions aux autres provinces. La formule de modification pose le même problème.

Le sénateur Perrault: A votre avis, cet article a donc besoin d'éclaircissement.

M. Elton: Il en a beaucoup besoin.

Le sénateur Perrault: Je ne vois rien, dans votre mémoire, au sujet des conférences des premiers ministres, ni sur le fait qu'il s'agirait d'une période de longue durée. Êtes-vous favorable à ce que ces conférences soient prévues dans la Constitution, et quel pourrait être, selon vous, leur effet sur la Chambre des communes et le Sénat?

M. Elton: A mon avis, des conférences annuelles des premiers ministres sont une nécessité politique dans ce pays. Nous n'en avons donc pas traité directement dans ce mémoire, mais nous en avons présenté un certain nombre d'autres et, au fil des années, avons recommandé l'adoption de ce processus.

Cela m'inquiète un peu d'entendre parler de conférences constitutionnelles annuelles. Dans l'exposé que nous avons présenté plusieurs mois avant l'accord du Lac Meech, nous avions déclaré que nous voulions que des réunions annuelles se tiennent pour discuter de la question du Sénat jusqu'à sa réforme. Une fois celle-ci acquise, il serait mis un terme à ces réunions; en effet, lorsque nous avons examiné ce qui est arrivé aux autochtones, nous avons constaté que si l'on se fixe un délai de trois, quatre ou cinq ans, on arrive très facilement à discuter à perte de vue, sans jamais aboutir à un résultat—et nous autres Canadiens, nous sommes très doués pour cela. Nous avons donc décidé que vous aviez raison d'indiquer simplement dans la Constitution qu'il fallait tenir des réunions pour discuter de la question jusqu'à ce qu'elle soit résolue. Mais perpétuer des conférences annuelles me paraît aller trop loin. Et nous n'avons cependant pas particulièrement examiné cette question.

Le sénateur Perrault: Non, je l'ai remarqué.

Venons-en aux propositions concernant l'immigration: croyez-vous que vos craintes ne soient pas fondées, compte tenu des dispositions relatives à la liberté de circulation en vertu de la Charte des droits? Il pourrait simplement s'agir d'un immigrant qui s'établit brièvement dans une province avant d'aller s'installer dans une autre. Croyez-vous avoir exagéré cette crainte?

M. Elton: C'est possible; à ceci près que, comme vous le savez aussi bien que moi, une fois que quelqu'un s'installe dans une collectivité, il devient très difficile de la

[Text]

about moving across town, but moving from let us say Quebec to Vancouver—becomes very difficult, because of family, job, cultural ties, and so on.

What we have in the original Meech Lake accord, paragraph 2(b), is a commitment that Canada would enter into an agreement with the province of Quebec that would guarantee in perpetuity its population. Do you realize what that says to the good people of Saskatchewan? It says to the people of Saskatchewan we are also guaranteeing you in perpetuity a maximum of 5% of the population of this country, and therefore the equivalent political power, given our majority-rule system in the House of Commons, and therefore the equivalent amount of economic development, because in the final analysis the Government of Canada must provide jobs for Canadians where they live.

So it reaches right into the western diversification operation. It goes far beyond the simple question of immigration. What it does is it freezes in place Canada as we know it in 1987. Western Canada has been growing over the past two decades at a much faster rate than the rest of Canada. Are you going to rob from us the hope that we might be able some day to have a few more Members of Parliament, with the Meech Lake accord?

Mr. Kaplan: I had not meant to get onto the immigration issue, which you made a good point about. But what proportion of the increases in population of provinces comes from immigration, compared with the proportion that comes from internal migration? That makes a big difference, does it not?

• 1100

Dr. Elton: That is an excellent point.

Mr. Kaplan: Certainly no immigrant is bound to stay in Quebec. If he comes to Quebec he can land there, she can land there, thank them very much for assisting her or him to come to Canada and then move to the province of his or her real choice. There is nothing in the agreement that would prevent that from happening.

Dr. Elton: Except that I understand Québec is still in a situation where it can insist that such an individual's children be schooled in a specific language.

Mr. Kaplan: But only if they stay there. Only if they stay there. And that, in its way, is an argument from which you should take some comfort, because it might mean that a person who came to Quebec, because that was the province that welcomed them, might decide to go somewhere else because they want their children educated in the other official language of Canada.

So I am not as worried about that as you seem to be in your reply to Senator Perrault, nor am I worried about your other main concern as much as you are. I want to just try and exchange some thoughts about it, and that is the Senate.

Putting your brief in some context, it is worth noting that you focus, as you should quite properly, on your two

[Translation]

quitter—je ne parle pas de changer de quartier mais d'aller, par exemple, du Québec à Vancouver—à cause des liens familiaux, professionnels, culturels, etc.

L'alinéa 2b) de l'accord du Lac Meech engage le Canada à conclure une entente avec la province de Québec qui garantit sa population à perpétuité. Vous rendez-vous compte de ce que cela représente pour les braves gens de la Saskatchewan? Cela veut dire, pour eux, que nous leur garantissons également à perpétuité d'avoir un maximum de 5 p. 100 de la population de ce pays, et donc, le pouvoir politique correspondant, compte tenu de la règle de la majorité qui joue à la Chambre des communes; donc, aussi, le développement économique correspondant, car, en dernière analyse, le gouvernement du Canada doit fournir des emplois aux Canadiens, là où ils vivent.

Cela affecte donc directement la diversification de l'Ouest et dépasse de très loin la simple question de l'immigration. Cette clause a pour résultat de figer le Canada au stade où nous le connaissons en 1987. L'Ouest du Canada se développe, depuis 20 ans, à un rythme beaucoup plus rapide que le reste du pays. Allez-vous peut-être, avec l'accord du Lac Meech, nous priver de l'espoir d'avoir peut-être, un jour, quelques députés de plus?

Mr. Kaplan: Je n'avais pas l'intention d'aborder la question de l'immigration, sur laquelle vous faites des remarques pertinentes. Mais quel est le pourcentage de l'augmentation de la population des provinces qui est due à l'immigration, par rapport à l'immigration interne? Cela fait une grosse différence, n'est-ce pas?

M. Elton: Excellente remarque.

M. Kaplan: Il est certain qu'aucun immigrant n'est tenu de rester au Québec. S'il est reçu au Québec, il lui suffit de leur dire, merci beaucoup de m'avoir aidé à venir au Canada, et puis de partir pour la province qu'il a vraiment choisie. Rien, dans cet Accord, ne l'empêcherait de le faire.

M. Elton: Sauf qu'à ma connaissance, le Québec peut encore exiger que les enfants de cet immigrant fassent des études dans une langue déterminée.

M. Kaplan: Mais uniquement s'ils restent dans cette province, ce qui, en un sens, est un argument qui devrait vous faire plaisir, car cela signifie peut-être qu'une personne venue au Québec, parce que c'est la province qui l'a accueillie, pourrait décider d'aller ailleurs parce qu'elle veut que ses enfants fassent leurs études dans l'autre langue officielle du Canada.

Je ne m'inquiète donc pas autant que vous paraissent le faire dans votre réponse au sénateur Perrault et je ne m'inquiète pas non plus autant que vous de votre autre principal sujet de préoccupation, le Sénat. Et je voudrais simplement échanger avec vous quelques idées.

Pour replacer votre mémoire dans son contexte, il convient de noter que vous mettez l'accent, ce qui est tout

[Texte]

main concerns but your brief is also a brief that is very supportive of the Meech Lake accord in its recognition of Quebec as a distinct society. I was very glad to see that coming from the Canada West Foundation. I think it is an important point that ought to be put on the record, as it will be when your brief is added, but not so much in the testimony.

Turning to the Senate, it is like AIDS, you say, because it seems innocuous at first but it leads to death. I do not feel the Senate proposal does lead to death, because I can easily see a way in which the objectives of the west for Senate reform could be met with the proposal that will become our law in the Meech Lake accord if it goes through the way it is. That is the simple expedient of the federal government and perhaps some other governments declaring that there will be no Senate appointments. After all, there is no obligation to name people to the Senate. There is none in the present Constitution and there is none in the Meech Lake accord. All it says is that those who are appointed will be chosen from lists provided by the provinces. But is it not also possible, under the Meech Lake accord, that a federal government that really believes in Senate reform could refuse to make any appointments, just as you say they should? I am asking you whether you can see anything in the Meech Lake accord that prevents a government from doing exactly what you are submitting should be done—namely, no appointments until reform.

Dr. Elton: I would agree with you, Mr. Kaplan, there is nothing in the accord. But the accord will exist and function in a political world where realities of patronage and the need to satisfy individuals who have served well in various capacities are there. I would be very surprised if after a period of time there are very many vacancies in the Senate.

The same applies currently. A Prime Minister committed to Senate reform could simply refuse to appoint any people during his tenure. I have not yet seen any Prime Ministers do that to date.

Mr. Kaplan: Yes, but political self-interest is at least substantially—

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Excuse me, please. I think I will have to go now to Mr. Duguay.

Mr. Kaplan: Sorry.

Mr. Duguay: *Merci, monsieur le président.* Let me at the outset say that as a fellow westerner I want to put on the the record that I have a great deal of respect for the Canada West Foundation. In the past, as a private individual, I have always felt you have championed a number of causes and ideas that I, as a westerner, felt very strongly about, particularly on economic matters when I

[Traduction]

à fait logique, sur vos deux principaux sujets de préoccupation; pourtant, votre mémoire est également très favorable à la clause de l'Accord du lac Meech qui reconnaît le Québec comme une société distincte. J'ai été très heureux de voir une telle attitude de la part de la *Canada West Foundation*. C'est là un point important qui devrait être noté au procès-verbal, comme ce sera le cas lorsque votre mémoire lui sera joint, mais qui apparaîtra moins dans le témoignage.

Le Sénat, dites-vous, est comme le SIDA, car s'il semble tout d'abord inoffensif, il vous mène à la mort. Je ne trouve pas que la proposition concernant le Sénat soit une condamnation à mort, car l'Accord du lac Meech contient une proposition qui deviendra loi si elle est adoptée telle quelle, et je vois aisément comment cela permettrait d'atteindre les objectifs de l'Ouest en ce qui concerne la réforme du Sénat. Il s'agit du simple expédient, pour le gouvernement fédéral et peut-être d'autres gouvernements, qui consiste à déclarer qu'il n'y aura pas de nominations au Sénat. Après tout, il n'y a aucune obligation de nommer des gens au Sénat. Rien ne le prévoit dans la Constitution actuelle, et rien non plus, dans l'Accord du lac Meech. Tout ce que celui-ci dit, c'est que les personnes nommées seront choisies d'après les listes fournies par les provinces. Mais n'est-il pas également possible, en vertu de l'Accord du lac Meech, qu'un gouvernement fédéral qui croit vraiment à la réforme du Sénat, puisse refuser de nommer des sénateurs, comme vous le recommandez? Y a-t-il, selon vous, quoi que ce soit dans cet accord qui empêche un gouvernement de faire exactement ce que vous proposez, à savoir de ne nommer personne tant qu'il n'y aura pas eu de réforme.

M. Elton: En effet, monsieur Kaplan, il n'y a rien dans l'accord. Mais cet accord existera et fonctionnera dans un monde politique où sont présentes les réalités des faveurs politiques et la nécessité de donner satisfaction à ceux qui ont bien rendu service à divers titres. Je serais très surpris qu'il n'y ait pas de nombreux postes vacants au Sénat au bout d'un certain temps.

Il en va de même actuellement. Un premier ministre décidé à assurer la réforme du Sénat pourrait se contenter de refuser de nommer qui que ce soit pendant son mandat. Je n'ai encore jamais vu aucun premier ministre le faire jusqu'à présent.

M. Kaplan: Oui, mais l'intérêt personnel sur le plan politique est au moins. . .

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Excusez-moi. Je dois maintenant donner la parole à M. Duguay.

M. Kaplan: Excusez-moi.

M. Duguay: *Thank you, Mr. Chairman.* Permettez-moi, d'entrée, de déclarer qu'en tant qu'habitant de l'Ouest, je tiens également à ce qu'il soit inscrit au procès-verbal que j'ai beaucoup de respect pour la *Canada West Foundation*. Dans le passé, en tant que particulier, j'ai toujours pensé que vous aviez défendu un certain nombre de causes et idées auxquelles j'étais très attaché, moi qui suis un

[Text]

was a director of the Canada Studies Foundation on education, particularly Pan-Canadian education. So I say that.

The second preface I also add is that as an individual I too am a supporter of an elected Senate. I suppose I also believe that the west should have a strong role in Confederation. I guess in many ways that is why I am here. I say that because among western friends I want them to disagree, strongly in some cases, about some of the things which you have touched on and left and then I am sure you can have the time to react.

• 1105

First of all, the rhetoric that the written brief, which will form part of the record, has is excessive and in many instances takes a license with which I have a great deal of difficulty. To say that the Senate reform proposal would represent a constitutional disaster without parallel is going pretty far.

In terms of Senate reform, I say again that I personally prefer an elected Senate. Having said that, I think you have hinted or drawn some conclusions about the appointment process that I want to categorically disagree with. The whole question of patronage you have written up as the lowest form of sleaze that anyone could ever imagine. In my own mind, as a member of this government for some time, I do not see it that way. There are appointments that we make; there are some that I have become convinced almost every single Canadian could fit. As a government is elected with a mandate, it wants to appoint people who agree with the government's mandate, wants to appoint people we know and trust, wants to appoint competent people who will go on and do a job for the country.

When it comes to the courts and to the Senate, all of us want the most competent people we can find. I know occasionally there are accusations. They are always done, in my mind, with a licence that I detest. It is always that the Senate is full of pork barrel, but that senator is a great Canadian, that senator is a great Canadian, so is that one. When Prime Minister Trudeau appointed Duff Roblin, I did not hear anybody say "patronage"; they said obviously he is there because he is a great Canadian. I wish we would generally give more respect to the appointments we make when they are good ones, recognizing that occasionally there are some that are not universally accepted by everyone.

However, what I see in the constitutional reform for the Senate and for the Supreme Court of Canada is not a change in who appoints these people but a broadening of the base, in a formal sense, of who can make suggestions. Therefore, I want to raise the question of patronage in a

[Translation]

habitant de l'Ouest, en particulier, certaines questions économiques, à l'époque où j'étais un des administrateurs de la Fondation d'études du Canada pour l'éducation, en particulier, l'éducation pan-canadienne. Je tenais à le dire.

Autre remarque d'ouverture que j'aimerais également faire est qu'en tant que particulier, je suis également partisan d'un Sénat élu. Je crois également, je suppose, que l'Ouest devrait avoir un rôle important à jouer au sein de la Confédération. A bien des égards, c'est la raison pour laquelle je suis ici. Je le dis parce que je voudrais que mes amis de l'Ouest s'élèvent, vigoureusement dans certains cas, contre certains des points que vous avez évoqués, puis laissés de côté, et je suis certain que vous aurez alors le temps de réagir.

Tout d'abord, la rhétorique utilisée dans le mémoire qui fera partie du compte rendu, est excessive et prend fréquemment des libertés qui me paraissent très difficiles à accepter. C'est aller vraiment bien loin que de dire que la proposition de réforme du Sénat représenterait un désastre constitutionnel sans égal.

Sur ce point, je le répète, je préfère personnellement un Sénat élu. Cela dit, vous avez suggéré ou tiré certaines conclusions au sujet du processus de nomination que je réprove catégoriquement. Vous avez dit des faveurs politiques que l'on ne pourrait rien imaginer de plus sordide. Moi qui suis membre de ce gouvernement depuis un certain temps, je vois les choses différemment. Nous faisons certaines nominations; je suis maintenant convaincu que certains postes pourraient être pourvus pratiquement par n'importe quel Canadien. Étant donné que le gouvernement élu a un mandat à remplir, il tient à nommer des gens qui sont d'accord avec ce mandat, des gens que nous connaissons et en qui nous avons confiance, et il veut nommer des personnes compétentes qui continueront à faire du bon travail pour le pays.

Quant aux tribunaux et au Sénat, nous voulons tous que ce soit les gens les plus compétents possible qui y soient nommés. Des accusations sont, je sais, parfois portées. Elles le sont toujours, à mon avis, avec une liberté que je déteste. On dit toujours que c'est le règne de l'assiette au beurre au Sénat, ce qui n'empêche pas de dire que tel sénateur, ou tel autre, ou tel autre encore, est un grand Canadien. Lorsque le premier ministre Trudeau a nommé Duff Roblin, personne n'a prononcé le mot de «faveur politique»; tout le monde a dit qu'il l'avait manifestement été parce que c'était un grand Canadien. J'aimerais qu'en général, nous manifestations plus de respect à l'égard des nominations que nous faisons lorsqu'elles sont bonnes, et que nous acceptions qu'il y en ait de temps en temps qui ne soient pas universellement acceptées.

Cependant, ce que je vois dans la réforme constitutionnelle concernant le Sénat et la Cour suprême du Canada, ce n'est pas un changement de responsables des nominations mais un élargissement de la base, au sens formel du terme, de ceux qui peuvent faire des

[Texte]

positive sense, because it does have an element of moving forward as a country with a mandate we give a government.

Finally, because I want to give you time to react, I go to the question of the democratic process, which you allude to at the end. I would remind you that in many places in the world we go out of our way to use the word "democratic". I will give you three examples, and there are others: the German Democratic Republic, the Democratic Republic of North Korea, and the People's Democratic Republic of Yemen. Usually when we use "democratic" in the name of a country, we do not always mean what I as an individual mean by democratic. You use the example of Switzerland as the most democratic—a score of fifteen to a scale of five—at least three times more democratic than Canada. My God, I would remind you that it was not until 1971 that Switzerland gave women the right to vote in national elections.

Finally, on the matter of whipping people and hurrying us all up, these are Members of Parliament, members on that side and on this side. We came here during the month of August to do a job and we are doing what we can. If you have suggestions about making things better—and you have made some—I am interested in hearing them.

We go to other countries for analogies. Let us always remember an analogy I give you of a consultant I know, who only has one solution in his bag of tricks. He goes from province to province, hoping to use that solution, and when he finds a province that does not have that problem, the first thing he has to do is create the problem so he can use his solution.

I wanted to address the rhetoric of your presentation. You are a respected institution. You have said some very positive things about the accord, and I wish that you would take your time further today in questions to talk more in terms of suggestions that we can improve, but not drag us to the lowest form, because the men and women who came here to represent their constituencies do not operate like that.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Dr. Elton, do you have an academic answer to that?

• 1110

Dr. Elton: I would note just parenthetically that we are not the only ones capable of using excessive rhetoric. It seems to be something that is contagious.

The reason we use the phrase in terms of "without parallel in Senate reform as a disaster" is not because you cannot conceive of something that would be worse but because the Senate reform promises so much and delivers so little. That is why it is "without parallel".

[Traduction]

propositions. Je tiens donc à présenter la question des faveurs politiques sous un jour positif, car elles contribuent à faire progresser notre pays conformément au mandat que nous donnons au gouvernement.

Enfin, car je voudrais vous donner le temps de réagir, je passerai à la question du processus démocratique, auquel vous faites allusion à la fin. Je tiens à vous rappeler que, pour de nombreux pays, lorsque nous utilisons le mot «démocratique», nous forçons un peu les choses. En voici trois exemples, mais il y en a d'autres: la République démocratique allemande, la République démocratique de la Corée du Nord, et la République démocratique populaire du Yémen. Habituellement lorsqu'on utilise le mot «démocratique» dans le nom d'un pays, on ne veut pas toujours dire ce que j'entends personnellement par ce terme. Vous prenez l'exemple de la Suisse dont vous dites qu'elle est au moins trois fois plus démocratique que le Canada. . . C'est-à-dire que vous la notez 15 sur 5. Mon Dieu, n'oubliez pas que ce n'est qu'en 1971 que la Suisse a accordé aux femmes le droit de vote aux élections nationales.

En conclusion, lorsque vous parlez de nous faire marcher à la cravache, je vous rappellerai que vous avez à ce Comité des gens des divers partis. Nous sommes venus en plein mois d'août faire le travail qu'on nous avait confié, et nous faisons notre possible. Si vous avez des suggestions pour améliorer les choses. . . Et vous en avez fait quelques-unes. . . Je serais heureux de les entendre.

Nous faisons des comparaisons avec d'autres pays. N'oublions jamais la comparaison que j'ai faite avec un expert-conseil de ma connaissance, qui n'a qu'une seule solution dans sa boîte à malice. Il va de province en province, dans l'espoir d'utiliser cette solution, quand il en trouve une qui n'a pas le problème qu'elle résout, la première chose qu'il est obligé de faire c'est de créer le problème de manière à pouvoir utiliser sa solution.

Je voulais parler de la rhétorique que vous avez utilisée. Vous êtes une institution respectée. Vous avez dit un certain nombre de choses très positives à propos de l'accord, et j'aimerais que vous utilisiez plus le temps consacré aux questions pour nous suggérer des moyens d'améliorer les choses, plutôt que de nous traîner au ban de la société, car, croyez-moi, les hommes et les femmes qui représentent ici leurs conscriptions, ne fonctionnent pas comme cela.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur Elton, pouvez-vous répondre à cela en termes académiques?

M. Elton: Entre parenthèses, je dirais que nous ne sommes pas les seuls capables d'utiliser une rhétorique excessive. Cela me semble un mal contagieux.

La raison pour laquelle nous parlons de «désastre sans parallèle» ne signifie pas qu'il nous soit impossible d'imaginer quelque chose de pire mais que la réforme du Sénat promet tant et tient si peu. C'est pourquoi nous utilisons le terme «sans parallèle».

[Text]

In terms of patronage, I am a believer in patronage. I believe patronage appointments are good for a body politic under numerous circumstances. Mr. Duguay, do you really believe that a legislative body should be appointed? We are not talking about commissions; we are not talking about boards. We are talking about a legislative body. That is the problem with patronage. I do not believe the premiers in this province are any less capable of identifying competent good men to sit in the Senate. I believe they will do as good a job as anyone has done in our 100-year history.

I do not believe anybody should be appointing people to the Senate. The Senate is a legislative body in what we, you and I, claim to be a democratic country. We know what democracy is; I will not give you the lecture on what it contains, because you know it as well as I do, but that is where the problem lies—we are talking about a legislative body.

Mr. Duguay: On which, sir, the record will show that I agree with you as an individual. I categorically agree with you.

Dr. Elton: I am simply explaining to you why we took so much exception to patronage in the Senate—not patronage per se, patronage in the Senate.

In terms of your comment about Switzerland, well taken. Had I been a Swiss citizen, I would have been fighting for the rights of that half of the population that could not vote for a long time too. My point was not that Switzerland was more democratic than Canada generally speaking, because I would argue that Canada in a general sense is as democratic as any country in the world and better than almost all. But when it comes to constitutional change à la Meech Lake, we have failed. It is fundamentally flawed, democratically speaking.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. I think you, as well as all members of the committee, wish to leave room to those who are on my list. The first one is Mr. Cooper.

Mr. Cooper: Thank you, Mr. Chairman. I will go very quickly, because I know Mrs. Blais-Grenier would like some time as well.

I come to this too as a strong supporter of Senate reform, and was startled with the rhetoric, as has been described by my colleague. I looked at the words "provincial patronage", "squandered opportunity", and I think you said "paralyzing any attempt for reform". I hate to quote you like that, because I may well be misquoting you; nevertheless, the sense is there.

I would like to put to you a couple of questions. First of all, on the process, do you support what was just previously put to us by the witness prior to yourself, in

[Translation]

Quant aux faveurs politiques, j'y crois. Je crois qu'elles donnent lieu à des nominations qui, dans bien des cas, sont bonnes pour un corps politique. Monsieur Duguay, croyez-vous vraiment qu'un corps législatif devrait être nommé? Nous ne parlons pas de commissions; nous ne parlons pas de conseil. Nous parlons d'un corps législatif. C'est là le problème que posent les faveurs politiques. Que les premiers ministres de cette province soient moins capables de repérer des candidats compétents au Sénat. J'estime qu'ils feront leur travail aussi bien que n'importe lequel de ceux qui les ont précédés pendant le premier siècle de notre histoire.

Je ne crois pas que quelqu'un devrait nommer des gens au Sénat. Le Sénat est un corps législatif d'un pays que vous et moi considérons comme un pays démocratique. Nous savons ce qu'est la démocratie; je ne vais pas vous faire une conférence là-dessus, car vous le savez aussi bien que moi, et c'est là le problème—que nous parlons d'un corps législatif.

M. Duguay: Le compte rendu montrera que je suis absolument d'accord avec vous sur ce point. Je suis absolument du même avis.

M. Elton: Je tiens simplement à vous expliquer pourquoi nous avons si violemment réagi contre la pratique des faveurs politiques au Sénat—non pas les faveurs politiques en soi, mais celles qui ont cours au Sénat.

Votre remarque au sujet de la Suisse est fort juste. Si j'avais été citoyen suisse, j'aurais aussi lutté pour défendre les droits de l'autre moitié de la population qui n'a pas pu voter pendant longtemps. Je ne voulais pas dire que, d'une façon générale, la Suisse était plus démocratique que le Canada, car je considère qu'en général, notre pays est aussi démocratique que n'importe quelle autre nation, et il l'est plus que la majorité d'entre elles. Mais lorsqu'il s'agit de modifications constitutionnelles à l'Accord du Lac Meech, je ne peux que constater notre échec. D'un point de vue démocratique, il y a un vice fondamental dans cet accord.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. Je suis certain que comme tous les membres du Comité, vous êtes prêt à céder la place aux personnes qui figurent sur ma liste. La première d'entre elles est M. Cooper.

M. Cooper: Merci, monsieur le président. J'irai très vite, car je sais que M^{me} Blais-Grenier aimerait également prendre la parole.

Je suis également très favorable à la réforme du Sénat, et j'ai été fort surpris de la rhétorique utilisée, comme l'a dit mon collègue. J'ai trouvé dans votre mémoire des termes tels que «faveurs politiques provinciales, occasion gâchée», et je crois que vous avez dit «qui paralysent toute tentative de réforme». Je n'aime guère vous citer ainsi, car les termes ne sont peut-être pas exacts, mais le sens y est.

J'aimerais vous poser une ou deux questions. Premièrement, à propos du processus, êtes-vous d'accord avec ce qu'a dit le témoin qui vous a précédé, sur le

[Texte]

the process of the committee hearings across the country—a committee process to deal with constitutional reform?

Secondly, are you familiar with Mr. Robertson's testimony yesterday, a former secretary to the Cabinet, a constitutional expert in Canada, who has been at every constitutional meeting since 1950, I think he said, who said yesterday that we can proceed with Senate reform, that we must have an elected Senate and that we should have regional representation that has to be much more balanced than we are certainly facing at the moment?

I want to know if you are familiar with those two proposals and if you are supportive of what those two individuals have said to this committee.

Dr. Elton: I am very supportive of the idea of extending the hearings. I think this committee needs to do that. What I have tried to say, and perhaps overstated it because of the 12-day period—and the rhetoric might be a function of trying to put together a brief like this in the heat of the summer when one is pretty upset about a process that is taking place and forcing all of us to deal with an issue in a manner that does not adequately fulfil the needs of the situation—is that I do support further hearings.

I think this committee is at a crossroads in terms of the parliamentary process. The previous witness addressed that issue. The question is are we in this country going to ensure that the people's representatives, not just the Cabinet—which indirectly represents those people, but the closest we can get in a representative democracy—are going to play a role in this? Should there not be a free vote on this kind of an issue? Why should it be that when we talk about something like capital punishment there is a free vote, yet when we talk about the Constitution your hands are bound, whether you want to support or reject the decision of your Cabinet?

• 1115

So I am very much supportive of the idea of this committee, and other committees in provincial legislatures, taking a very active role in this process. I think the worst outcome would be for these committees not to recommend the kinds of changes that you conclude after all these testimonies need to be made.

In terms of Mr. Robertson's point of view, I agree wholeheartedly with him about the need, obviously, as you do, for some fundamental change in our legislative upper chamber. I am not, as you can tell from the "excessive rhetoric", very convinced it is going to happen, because of political realities. As I pointed out, it is innocuous to start with. There is not going to be any upheaval in the next year or two years or five years. It is going to be down the road when, as things have gone

[Traduction]

système d'audiences tenues dans tout le pays—processus que le Comité utilise pour traiter de la réforme constitutionnelle?

Deuxièmement, êtes-vous au courant du témoignage qu'a fait M. Robertson hier? C'est un ancien secrétaire du Cabinet, un spécialiste des questions constitutionnelles au Canada, qui a participé à toutes les rencontres constitutionnelles qui se sont tenues depuis 1950, a-t-il dit, je crois, et qui a déclaré que nous pouvons donner suite à la réforme du Sénat, qu'il nous faut un Sénat élu et qu'il nous faudrait une représentation générale beaucoup plus équilibrée que celle que nous connaissons en ce moment.

Je voudrais savoir si vous êtes au courant de ces deux propositions et si vous êtes d'accord avec ce que ces deux personnes ont dit au Comité.

M. Elton: Je suis très favorable à l'idée d'une prolongation des audiences. J'estime que c'est nécessaire pour ce Comité. Ce que j'ai tenté de dire, et que j'ai peut-être exagéré à cause des 12 jours de délai—et la rhétorique que j'ai utilisée tient peut-être à ce que j'ai essayé de rédiger un mémoire tel que celui-ci en pleines chaleurs estivales et que le processus mis en place me déplaît profondément car ils nous contraignent tous à faire face à une question sans pouvoir vraiment répondre aux besoins de la situation—c'est que j'aimerais qu'il y ait d'autres audiences.

À mon avis, ce Comité se trouve à la croisée des chemins en ce qui concerne le processus parlementaire. C'est là un point qui a été traité par le témoin précédent. La question qui se pose est la suivante: sommes-nous dans ce pays pour nous assurer que les représentants du peuple, et pas seulement le Cabinet... qui les représente indirectement, mais ce qu'il y a de plus proche d'une démocratie représentative... vont jouer un rôle dans tout ceci? Cette question ne devrait-elle pas faire l'objet d'un vote libre? Pourquoi y a-t-on recouru lorsque l'on parle de quelque chose comme la peine de mort, alors que, lorsqu'il s'agit de la Constitution, nous avons les mains liées, que nous soyons favorables ou opposés à la décision de votre Cabinet?

Je suis donc très favorable à ce que ce comité, et d'autres comités des assemblées provinciales, jouent un rôle très actif dans ce processus. Je crois que le pire résultat serait que ces comités ne recommandent pas le genre de changements que vous recommanderiez dans vos conclusions après que tous les témoignages nécessaires auront été entendus.

Je suis totalement d'accord avec M. Robertson, comme manifestement vous l'êtes vous-même, avec la nécessité d'une refonte complète de notre Chambre haute. Comme vous le montre ma «rhétorique excessive», je ne suis pas très convaincu que cela se produira, à cause de réalités politiques. Comme je l'ai fait remarquer, la question est anodine, pour commencer. Il ne faut pas s'attendre à un bouleversement d'ici un, deux ou cinq ans. Tout comme cela s'est fait depuis 1968-1969, lorsque nous avons

[Text]

since 1968-69 when we started on this constitutional discussion, other things come on the agenda.

It will be, in my view, the Government of Canada that will be on bended knee to the provinces in the 1990s, but more likely in the first decade of the year 2000, begging for Senate reform, and the response from the provinces will be essentially the one they now get from the federal government—"It is an important issue, but we have other things higher on the agenda"—because there will not be any impetus to change.

Once Meech Lake is put in place, I cannot see, other than a basic fundamental convulsion in our body politic, a circumstance that will convince 10 premiers to come to the table and give up that appointment prerogative.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Dr. Elton, maybe the next questioner will touch on the same subject of Senate reform.

M. Nystrom: C'est bien possible, monsieur le président. Mais je voudrais commencer avec l'immigration.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): It is your choice.

Mr. Nystrom: But first of all, I want to welcome Dr. Elton to our committee here today and to note what Mr. Duguay has said that the Canada West Foundation is a highly respected group in western Canada. All you have to do is look at the first page of their brief where it lists people like Dr. Elton. We see a lot of very prominent names that have a political past in this country, like Adrian Lang, Jack Messer, who is the former NDP Minister of Agriculture in Saskatchewan, and others. This is a group that represents all political parties in western Canada.

Mr. Friesen: Part of the pork-barreling system.

Mr. Nystrom: It is a non-pork-barrelish, non-patronage type of organization.

Anyway, I want to clarify one thing with Dr. Elton—I think Bob Kaplan has already done this to a certain extent—and that is the immigration question. I am from Saskatchewan—you have heard of Saskatchewan—and I believe it could cause a backlash if people in Saskatchewan thought the Meech Lake agreement would lock into this country our population at one million forever and forever.

I have had a chance to check the wording on immigration, and what the wording on immigration says, sir, is there will be a guarantee that Quebec will receive a number of immigrants, including refugees, within the annual total established by the federal government for all of Canada, proportionate to a share of population of

[Translation]

entamé ce débat constitutionnel, la question se trouvera reportée lorsque d'autres points seront à l'ordre du jour.

À mon avis, c'est le gouvernement du Canada qui viendra supplier les provinces dans les années 1990, ou plus probablement au cours de la première décennie du troisième millénaire, pour les supplier d'accepter une réforme du Sénat, et la réponse des provinces sera essentiellement la même que celle que leur donne actuellement le gouvernement fédéral—"C'est une question importante, mais nous avons d'autres priorités à l'ordre du jour"—car il n'y aura pas de raisons très fortes de changer les choses.

Une fois l'accord du lac Meech mis en place, je ne vois rien qui, à l'exception d'un bouleversement complet de notre corps politique, convaincrat les dix premiers ministres de se réunir pour renoncer à cette prérogative en matière de nomination.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur Elton, la prochaine personne à vous poser des questions va peut-être aborder également celle de la réforme du Sénat.

Mr. Nystrom: That is quite possible, Mr. Chairman. But I wanted to start with immigration.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Vous avez le choix.

M. Nystrom: Je voudrais tout d'abord souhaiter à M. Elton la bienvenue à notre réunion d'aujourd'hui et souligner le fait que M. Duguay a déclaré que la *Canada West Foundation* est un groupe très respecté de l'Ouest du Canada. Il suffit de jeter un coup d'oeil à la première page de leur mémoire où vous trouverez une liste de personnes comme M. Elton. Nous y trouvons un tas de noms fort connus, qui ont joué un rôle politique dans ce pays, notamment Adrian Lang, Jack Messer, l'ancien ministre NPD de l'Agriculture en Saskatchewan, et d'autres. C'est un groupe qui représente tous les partis politiques de l'Ouest du Canada.

M. Friesen: Cette organisation fait partie du système de l'assiette au beurre.

M. Nystrom: Non, elle n'a rien à voir avec l'assiette au beurre, ni avec les faveurs politiques.

Je tiens en tout cas à préciser quelque chose à M. Elton—je crois que Bob Kaplan l'a déjà fait dans une certaine mesure—à propos de l'immigration. Je suis originaire de la Saskatchewan—vous en avez peut-être entendu parler—et je crois que cela provoquerait une réaction de la part des habitants de la Saskatchewan si ceux-ci pensaient que l'accord du lac Meech devait limiter à tout jamais sa population à un million de personnes.

J'ai pu vérifier les termes de la clause concernant l'immigration, et celle-ci précise, monsieur, qu'il est garanti que le Québec recevra un certain nombre d'immigrants, y compris des réfugiés, dans le cadre du total annuel établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du Canada; que ce chiffre correspondra à la

[Texte]

Canada, with a right to exceed that figure by 5% for demographic reasons.

My argument, Mr. Chairman, is that these immigrants do not necessarily stay in a Manitoba, in a Quebec, in a Saskatchewan, because they do have all kinds of wishes and aspirations they may want to fulfil. We also have mobility rights in the Charter of Rights. We also have internal domestic migration. A guy like Albert Cooper might decide to emigrate from Alberta to Newfoundland.

Mr. Cooper: Forget it!

Mr. Nystrom: Even in a Tory mind, that is possible.

There is also such a thing as birth rates. I know Dr. Elton is a reasonable man, and I would like him to have a chance to clarify what he said on that, because this could create a backlash if people thought we were locking in Saskatchewan's population at a million, or Newfoundland's at 500,000.

Dr. Elton: As you know, Mr. Nystrom, this was also an issue Mr. Blakeney raised in the provincial legislature in Saskatchewan and make exactly the same point I am making.

• 1120

I am not denying any of the mobility or any of those aspects, but if we do this on an annual basis we are not talking about an individual Mr. Cooper moving, or an individual Elton or Nystrom moving from their favourite place in the world, we are talking about annually adjusting population base. So no, it is not that Saskatchewan would be allocated \$1 million. It is that whether they had \$1 million or \$10 million, it would tend over the long run because of that characteristic to be roughly 5% of the population. Now that may not attain. It may not attain if other provinces do not enter into similar agreements with the federal government. But Meech Lake makes that provision, so it could be.

I raise this issue with the committee to ask that they consider it, only that they consider it because I recognize that the formal constitutional statement says nothing on the subject. It is in the Meech Lake agreement, not in the actual changes, but it is subject to a further agreement between the Government of Canada and Quebec. And if that is not taken into consideration at some point in time, I think you are going to find the good people of Saskatchewan saying five or ten years from now that somebody was asleep at the switch back in 1987; they should have signalled this problem.

Mr. Nystrom: I would now like to switch to the Senate, Mr. Chairman, and to agree with Dr. Elton when he said there is tremendous patronage in the Senate. Mr. Chairman, I have a lot of respect for individual senators.

[Traduction]

part de la population canadienne qui vit dans cette province, avec le droit de dépasser ce chiffre de 5 p. 100 pour des raisons démographiques.

Mon argument, monsieur le président, est le suivant: ces immigrants ne restent pas nécessairement dans un Manitoba, un Québec, ou une Saskatchewan, car ils ont toutes sortes de désirs et d'aspirations qu'ils veulent peut-être satisfaire. D'autre part, la Charte des droits prévoit la liberté de circulation, sans compter qu'il existe, chez nous, une migration interne. Quelqu'un comme Albert Cooper pourrait décider d'émigrer de l'Alberta à Terre-Neuve.

M. Cooper: Pas question!

M. Nystrom: Même dans l'esprit d'un Tory, c'est possible.

Il ne faut pas non plus oublier les taux de naissances. Je sais que M. Elton est un homme raisonnable, et j'aimerais lui donner l'occasion de préciser ce qu'il a dit à ce sujet, car cela pourrait provoquer une réaction si le gens pensaient que nous imposons un plafond de un million d'habitants à la Saskatchewan, ou de 500,000, à Terre-Neuve.

M. Elton: Comme vous le savez, monsieur Nystrom, c'est également une question que M. Blakeney a soulevée à l'assemblée de la Saskatchewan, où il a fait valoir exactement les mêmes arguments que les miens.

Je n'oublie pas la liberté de circulation ni tout le reste, mais si nous faisons ceci sur une base annuelle, il ne s'agit plus d'un M. Cooper qui s'en va, ou d'un M. Elton ou Nystrom qui quitte leurs lieux de prédilection, mais d'un aménagement annuel de la base démographique. Cela ne veut donc pas dire que la Saskatchewan se verrait allouer un million de dollars. Cela veut dire, qu'il s'agisse d'un ou de dix millions de dollars, qu'à long terme, du fait de cette caractéristique, le chiffre tendrait à être environ 5 p. 100 de la population. On n'y arrivera peut-être pas si d'autres provinces ne complètent pas une entente analogue avec le gouvernement fédéral. Mais c'est ce que prévoit l'accord du Lac Meech, et ce n'est donc pas impossible.

Je soulève la question devant le Comité car je voudrais lui demander d'y réfléchir et de le faire seulement parce que je reconnais que la déclaration constitutionnelle formelle ne dit rien là-dessus. Cela figure bien dans l'accord du Lac Meech, mais pas dans les modifications proprement dites, mais doit faire l'objet d'une entente ultérieure entre le gouvernement du Canada et le Québec. Et si l'on n'en tient pas compte, à un moment ou à un autre, les braves habitants de la Saskatchewan vont vous dire que quelqu'un dormait, en 1987, et que le problème aurait dû être signalé.

M. Nystrom: Je voudrais maintenant passer à la question du Sénat, monsieur le président, et dire que je suis d'accord avec M. Elton lorsqu'il déclare que les faveurs politiques y jouent un grand rôle. Monsieur le

[Text]

A lot of them are my very good friends. I have known Senator Perrault, for example, for more years than we both like to recall. So there is no criticism of individual senators—

Mr. Friesen: Or that you could recall.

Mr. Nystrom: Mr. Chairman, the prerogative now is that Prime Ministers appoint senators and may appoint whomever they want and it tends to be in many, many cases a house of patronage. I think it is very much an affront to democracy in the 20th century to have a legislative body that is not elected. So I agree fully with what you were saying.

I do have some concerns about continuing this trend by now giving the right to the premiers to suggest names and then the Prime Minister selects a name from that particular list. If we are to have an appointed House, I think that is a better system, as Leo Duguay says, because it tends to spread it around a bit more, but the principle is still a bad principle because it is still a House that is appointed, a House that is not elected.

I do have some concerns about your suggestion that we stop appointing. There could be a constitutional crisis down the road. How long would this go on? Some provinces might be greatly underrepresented and so on. Is there not another way of doing this? For example, this is supposed to be an interim arrangement. What about a small change in the wording that says that this interim arrangement should go on for no more than five years or six years or ten years? That might be another way of trying to force some constitutional change in terms of Senate reform. And then, of course, if there were no change we might go back to the old system. This might again be another motivator that something has to be done.

Dr. Elton: If we made it five years or ten years, we would only be talking about four or five senators. So why do it at all during that period of time? Indeed, the impetus that is in our recommendation is that if for some reason there is foot dragging on Senate reform there will be a near constitutional crisis develop in the late 1990s or early 2000s when we have a relatively small Senate that is completely unrepresentative of the make-up of this country. The current one is distorted enough, but we could even get it worse. And that is what we want, because that would create the political impetus to ensure that our First Ministers, along with the legislative bodies in this country, along with the Canadian people, would make the necessary changes. There needs to be an impetus.

After Meech Lake, in my view there will be no political impetus to change the Senate short of a near revolution. I do not want to see that. I do not think we should sit here and talk about constitutional change now

[Translation]

président, j'ai beaucoup de respect pour certains sénateurs. Beaucoup d'entre eux sont d'excellents amis. Je connais, par exemple, le sénateur Perrault depuis une éternité. Ma critique ne vise donc personne en particulier. . .

M. Friesen: Personne à qui vous songez en particulier.

M. Nystrom: Monsieur le président, les premiers ministres ont maintenant la prérogative de nommer les sénateurs et ils peuvent nommer les gens qu'ils veulent, si bien que dans de très nombreux cas, c'est le népotisme qui joue. J'estime que c'est une véritable insulte à la démocratie au 20^{ième} siècle, que d'avoir un corps législatif qui n'est pas élu. Je suis donc pleinement d'accord avec vous.

J'ai quelques réserves à poursuivre dans la même direction en donnant maintenant le droit aux premiers ministres provinciaux de proposer une liste de candidats dans laquelle le premier ministre fédéral choisit un nom. Si nous devons avoir une chambre élue, je crois que c'est un meilleur système, comme le dit Leo Duguay, car il a tendance à être un peu plus démocratique, mais le principe demeure mauvais car c'est une chambre qui est nommée, et non élue.

Votre recommandation de mettre un terme aux nominations m'inspire également quelques réserves. Cela pourrait nous mener à une crise constitutionnelle. Combien de temps cela durerait-il? Certaines provinces pourraient être gravement sous-représentées, etc. N'y a-t-il pas un autre moyen de procéder? Par exemple, il s'agit, soit disant, d'un arrangement provisoire. Pourquoi ne pas légèrement modifier le texte de manière à dire que cet arrangement provisoire ne devrait pas aller au-delà de cinq ou six ans, ou dix ans? Cela pourrait constituer une autre façon d'essayer d'imposer des changements constitutionnels en ce qui concerne la réforme du Sénat. Bien sûr, s'il n'y a aucun changement, nous pourrions revenir à l'ancien système, ce qui serait éventuellement un autre motif de faire quelque chose.

M. Elton: Si nous fixions une limite de cinq ou dix ans, il ne s'agirait plus que de quatre ou cinq sénateurs. Pourquoi donc le faire pour ce laps de temps? En fait, ce que vise notre recommandation, c'est que, si pour une raison quelconque, la réforme du Sénat traîne, il y aura une crise constitutionnelle à la fin des années 1990 ou au début des années 2000, lorsque nous nous retrouverons avec un Sénat relativement réduit qui ne sera absolument pas représentatif de la composition de ce pays. Le Sénat actuel en donne, certes, un reflet bien déformé, mais cela pourrait être encore pire. Et c'est justement ce que nous voulons, car cela donnerait l'élan politique nécessaire pour que nos premiers ministres, de concert avec les corps législatifs de ce pays, et avec le peuple canadien, apportent les changements nécessaires. Il faut quelque chose pour donner l'élan.

À mon avis, après Meech Lake, il faudra une quasi révolution pour changer le Sénat. Ce n'est pas ce que je veux. Je ne crois pas que nous devrions être ici à parler de changements constitutionnels qui vont nous emprisonner

[Texte]

that is going to lock us into a situation where only under dramatic circumstances are we going to get around to doing anything more about it.

Mr. Nystrom: Senator Perrault just informed me that there will be five vacancies within the next year. I do not know the figure myself.

Senator Perrault: It is correct. The names have already been published of those who are going to retire in the next few months, and I think there are four or five definitely leaving. So the process is a little more rapid than Dr. Elton has stated.

Dr. Elton: Just let me make one quick comment there, Mr. Chairman. We did a calculation and got the information from the Senate on the ages of the senators and when they would be retiring and so on. It will be the year 2001 before 50% of them retire.

Mr. Nystrom: So that is about 14 years down the road.

Dr. Elton: That is right.

• 1125

Mr. Nystrom: What kinds of powers would you give to a Senate? Do we really need a second House? What kinds of powers would you give to them? How do we persuade Ontario and Quebec to give up their 24 senators? They have 24 now. If you have this appointment method, it seems to me Premier Peterson, if he wins again, would be very reluctant to give up appointing or suggesting the names of 24 people. How do you handle the special case of Quebec? If you have equality in the Senate, with 6 or 7 senators from each province, Quebec does have an argument. They have 24 now. They have roughly one-quarter of the Senate right now. They are a special case, with a different language, a different system of law, a different culture, and so on. You talked about the double majority. I wonder if you could elaborate a bit more on how you would envisage some of these things.

Dr. Elton: I think one of the most important things about Senate reform is the opportunity it provides to enhance the governing process in this country. Canada is a nation, in my view, that has fallen far short of its potential over the last 60 or 70 years. One of the fundamental reasons for that has been the flawed national institutions.

I think the people of Quebec, the governments of Quebec and Ontario, can be brought to see that we have been bickering in this country. Why? Because provincial governments have taken over the legitimate role of members of the Senate. Because the senators are not seen as legitimate spokesmen, however good an individual they are—and we have a number of senators on the council for whom I have a very high respect. So it is not individuals we are talking about. It is their legitimacy. The members

[Traduction]

dans une situation déterminée où il faudra des circonstances dramatiques pour que nous fassions quelque chose.

M. Nystrom: Le sénateur Perrault vient de me dire qu'il y aura quatre postes vacants l'an prochain. Je ne connaissais pas le chiffre.

Le sénateur Perrault: C'est exact. On a déjà publié le nom de ceux qui vont prendre leur retraite au cours des prochains mois; et ils sont quatre ou cinq, je crois, dont le départ est certain. Le processus est donc un peu plus rapide que ne le disait M. Elton.

M. Elton: Permettez-moi de faire une brève observation, monsieur le président. Nous avons fait un calcul après que le Sénat nous ait fourni des renseignements sur l'âge de ses membres et sur l'année de leur retraite, etc. Il faudra attendre 2001 avant que 50 p. 100 d'entre eux ne partent à leur retraite.

M. Nystrom: Donc, dans 14 ans.

M. Elton: C'est exact.

M. Nystrom: Quel type de pouvoirs accorderiez-vous au Sénat? Croyez-vous qu'il soit vraiment nécessaire d'avoir cette deuxième Chambre? Quel type de pouvoirs lui accorderiez-vous? Comment feriez-vous pour convaincre l'Ontario et le Québec de céder leurs 24 sénateurs? À l'heure actuelle, ces provinces en ont 24. Si l'on adopte le système des nominations, je crains que le premier ministre Peterson, s'il est réélu, ne soit pas du tout disposé à céder son droit de nommer ou de recommander 24 sénateurs. Que recommandez-vous dans le cas spécial du Québec? Si l'on établit le principe de l'égalité au sein du Sénat, avec six ou sept sénateurs par province, vous devez convenir que le Québec serait justifié de protester. À l'heure actuelle, cette province a droit à 24 sénateurs, soit près de 25 p. 100 du Sénat. Le cas du Québec est spécial, compte tenu des différences qu'on y trouve au plan linguistique, judiciaire, culturel etc. Vous avez parlé de la double majorité. J'aimerais que vous nous expliquiez en plus de détails certaines de vos recommandations.

M. Elton: À mon avis, l'un des principaux avantages de la réforme du Sénat serait le perfectionnement du processus gouvernemental canadien. Au cours des 60 ou 70 dernières années, le Canada n'a pas su réaliser son potentiel. Et les lacunes au niveau de nos institutions nationales sont l'une des causes fondamentales de cet état de choses.

À mon avis, il est possible de faire comprendre au peuple québécois, aux gouvernements du Québec et de l'Ontario, que le Canada ne cesse de se chamailler. Et pourquoi? Parce que les gouvernements provinciaux ont assumé le rôle qui revient aux sénateurs. Les sénateurs ne sont pas perçus comme étant des porte-parole officiels, et ce, malgré leurs compétences—j'ai d'ailleurs le plus profond respect pour les nombreux sénateurs qui font partie du conseil. Il ne s'agit donc pas de cas particuliers.

[Text]

of this House would be the first to complain if they got up and started to use the powers they now have, as you have done just this summer, for example.

So what we are suggesting, Mr. Nystrom, is that when you start to look at the potential this country has, if it is governed properly, then Quebec and Ontario will benefit from equal representation across the country within the Senate. It is not going to change their basic grasp and control of the national institutions through the House of Commons. They are not going to change.

What we are simply saying is rather than having premiers and interest groups from western Canada coming and saying, did you ever make a mistake on the NEP, did you ever do this on transportation policy, after the fact, after the damage has been done, that should be located within the Senate, and you should hear about it during the process of creating the legislation, rather than try to live with the bad legislation after the fact.

Mr. Nystrom: I was asking about the amending formula. You were criticizing, and I think rightly so, the process. Can you suggest in more detail what your idea is for an amending formula that would be more democratic? You mentioned the possibility of a vote of the Canadian people, a free vote in the House of Commons. Do you have any more specifics you could recommend to us for changing the amending formula?

Dr. Elton: The free vote in the House of Commons I believe is essential in constitutional change, and should be considered for any constitutional change.

About referenda, obviously I lost that debate a number of years ago. I still believe in it. I take a look at other countries in the world... and not to take them out of context, because I do not buy referenda and initiatives made by people on a weekly basis and put them before the legislative bodies. But I take a look at some place such as Australia, which has successfully dealt with constitutional change through using a referendum procedure: 50% of the people, a majority in each state, in Australia. I think that is a very workable kind of thing. But I think I have already lost that round; although I do not think it hurts to point out that it would certainly bring Canada's governing process into the 20th century, rather than leave us back with the Fathers of Confederation in the 19th century, where we insist on this kind of élite decision-making process exclusively in making constitutional change.

So I believe it is a mistake in the amending formula. I understand the motivation of Mr. Getty. I believe it is a mistake to give every province a veto, because in doing

[Translation]

Il s'agit plutôt de leur statut officiel. Les députés de la Chambre seraient les premiers à rouspéter si les sénateurs commençaient à utiliser les pouvoirs qui leur sont actuellement dévolus, comme vous l'avez d'ailleurs fait cet été, par exemple.

En d'autres termes, monsieur Nystrom, si l'on tient compte du véritable potentiel que peut avoir notre nation si elle est bien gouvernée, le Québec et l'Ontario ne pourront que bénéficier d'une représentation égale au sein du Sénat d'un bout à l'autre du pays. Cela ne changera en rien l'influence que ces provinces exercent sur les institutions nationales par l'intermédiaire de la Chambre des communes. Ce contrôle demeurera inchangé.

En d'autres termes, au lieu de vous faire dire, après coup, par les premiers ministres provinciaux et les groupes d'intérêts de l'Ouest du pays que vous avez gaffé magistralement avec le PEN, ou que vous avez fait ceci ou cela avec la politique sur les transports, c'est le Sénat qui rattraperait les erreurs en cours de route, pendant le processus d'adoption de la loi. Ainsi, vous n'auriez plus à subir les conséquences d'une loi mal pensée.

M. Nystrom: Je vous parlais de la formule d'amendement. Vous avez critiqué le processus, et à juste titre. Pourriez-vous développer votre pensée sur cette formule d'amendement plus démocratique que vous proposez? Vous aviez mentionné la possibilité de permettre un vote libre à la Chambre des communes au nom des Canadiens. Avez-vous d'autres recommandations particulières à nous soumettre pour transformer la formule d'amendement?

M. Elton: Je crois que le principe d'un vote libre à la Chambre des communes est indispensable à toute modification constitutionnelle, et devrait être permis pour tout changement de cette nature.

Pour ce qui est des référendums, j'avoue que mes arguments ont été rejetés il y a plusieurs années. Mais j'y crois toujours. Il suffit de prendre l'exemple d'autres pays à travers le monde... mais je ne veux pas les mentionner hors contexte, car je ne suis pas d'accord avec l'idée de présenter à chaque semaine des référendums et des initiatives pour l'approbation des entités législatives. Mais je pourrais vous mentionner entre autres l'Australie, qui a su régler le problème des amendements constitutionnels par un référendum de 50 p. 100 de la population, soit une majorité dans chaque État. D'après moi, c'est une solution tout à fait pratique. J'ai déjà perdu la lutte à cet échelon, mais il convient néanmoins de signaler que cela permettrait au système gouvernemental canadien de rattraper le 20^e siècle, plutôt que de préserver les traditions du 19^e siècle et des Pères de la Confédération, qui insistaient pour que les amendements constitutionnels soient adoptés par un processus décisionnel auquel seule l'élite pouvait participer.

C'est pourquoi j'estime que la formule d'amendement est mal pensée. Je comprends les arguments de M. Getty. A mon avis, il n'est pas bon d'accorder à chaque province

[T_{elle}]

that I think you effectively hamstring future constitutional change.

Mme Blais-Grenier: Docteur Elton, quand j'ai lu votre mémoire, j'ai d'abord été très heureuse de voir ce que vous disiez de la société distincte. Mais, à la fin de ma lecture, je me suis dit que votre mémoire était comme une recette chinoise: doux-amer. Je pense que vous avez un peu trop forcé sur les épices.

• 1130

Je veux toucher à cet aspect du Sénat élu. Comme Québécoise, je peux refléter l'opinion d'une majorité de Québécois. Il serait temps que le Québec redevienne partie du pacte confédératif et qu'on s'attaque finalement à la réforme du Sénat. Vous verriez sans doute qu'une majorité de Québécois sont déjà convaincus qu'un sénat élu est la meilleure chose qui puisse arriver pour le Canada. Je ne pense pas révéler un secret bien gardé en disant que plusieurs Québécois vont même beaucoup plus loin qu'un sénat élu. En 1987, ils sont même prêts à considérer la possibilité d'un premier ministre élu au scrutin universel.

La principale raison pour laquelle on a procédé à l'Accord de Meech était de rapatrier le Québec et d'en faire une province, au même titre que les autres, qui participerait aux discussions constitutionnelles. Je pense qu'il est temps d'en finir avec cette étape et de passer aux choses qu'il nous reste à faire. De nombreux témoins nous l'ont souligné.

Dr. Elton: I guess it has to do with the fact that I too am a member of a minority. I live in western Canada, and I know that in this country the opportunities to rectify the regional imbalances within our national institutions come at best once or twice in an individual's lifetime. I see that necessity now in terms of the political reality of Canada: a national government that needs to make a deal; a Quebec government that wants to make a deal. If western Canada is ever to be able to make a deal, it has to be linked now.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Your answer has been short enough to allow a last question by Mr. Hamelin.

M. Hamelin: Merci, monsieur le sénateur. Sur la question de l'immigration, vous reprochez au gouvernement canadien, ou enfin au premier ministre, d'avoir laissé au Québec la possibilité de dépasser un peu plus le 5 p. 100 au niveau de l'immigration. J'aimerais vous rappeler que pendant près de 100 années, dans toutes les ambassades canadiennes *throughout the world, the French fact had never been there before*. Pendant 100 ans, il était difficile, pour quelqu'un qui se présentait dans une ambassade canadienne, de savoir qu'il existait cette dualité linguistique et culturelle canadienne.

L'objectif du gouvernement du Québec, ce n'est pas d'empêcher qui que ce soit de se retrouver en Saskatchewan, en Alberta, ou ailleurs. Au contraire! D'ailleurs, tout le mouvement d'immigration se fait surtout chez vous. C'est tout à fait souhaitable et normal.

[Traduction]

le droit de veto car vous risquez ainsi de paralyser tout changement constitutionnel futur.

Mrs. Blais-Grenier: Dr. Elton, when I read your brief at first, I was very pleased to see what you had to say about a distinct society. But afterwards, I felt that your brief was like a Chinese recipe: sweet and sour. I believe you may have been a bit heavy-handed with the spices.

I would like to touch on the matter of the elected Senate. As a Quebecker, I speak on behalf of the majority of people in that province. It is high time that Quebec once again became part of Confederation and that we finally turned to the matter of Senate reform. You will no doubt agree that a majority of Quebecers already believe that an elected Senate would be the best thing that could happen to Canada. It is no secret that several Quebecers would go even further than that. In 1987, they would even be willing to consider the possibility of electing the Prime Minister through a universal vote.

The main objective behind the Meech Lake Accord was to bring Quebec back into Confederation as a province with the same rights as all the others, so that it could take part in constitutional discussions. I think it is time we closed that chapter and moved on. Several witnesses have told us so.

M. Elton: Le fait est que moi aussi, je fais partie d'une minorité. Je demeure dans l'ouest du pays, et je sais que l'occasion ne se présente tout au plus qu'une fois ou deux dans la vie de voir le gouvernement corriger les disparités régionales au sein de nos institutions financières. La chose est maintenant nécessaire compte tenu de la réalité politique du Canada: le gouvernement du Québec veut conclure une entente et le gouvernement fédéral en a besoin. Si l'ouest du Canada espère un jour conclure une entente, il doit dès maintenant faire partie du tout.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Votre réponse a été suffisamment brève pour permettre à M. Hamelin de poser une dernière question.

Mr. Hamelin: Thank you, Senator. On the question of immigration, you accuse the Government of Canada, or at least the Prime Minister, of having allowed Quebec to exceed slightly the quota of 5%. May I remind you that for nearly 100 years, the French fact had never existed in any of the Canadian embassies throughout the world. For 100 years, it was difficult to determine, through Canadian embassies, that there did indeed exist a linguistic and cultural duality in Canada.

The Quebec government's goal is not to prevent anyone from going to Saskatchewan, Alberta or anywhere else. On the contrary! In any case, most of the immigration occurs in your area. This is most desirable and quite normal. As a society, Quebec wishes to increase

[Text]

Le gouvernement du Québec désire, comme société, rehausser un peu sa population, à cause de la baisse de la natalité, et toutes sortes d'autres facteurs. C'est une préoccupation légitime. Sinon la dualité linguistique culturelle canadienne ne voudrait plus rien dire en l'an 2000 ou 3000 parce qu'elle n'existera plus.

Vous charriez beaucoup lorsque vous prétendez que ce 5 p. 100 menace les intérêts des gens de l'ouest du pays.

I do not really think so.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): I think that was more a statement than a question. I understand that you do not answer.

To conclude this very challenging presentation and discussion, I thank you very warmly, Dr. Elton, for your presentation and the way you have accepted to comment or answer questions that have been put to you.

Dr. Elton: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): At this point I would propose, if the committee agrees, a five-minute recess.

• 1135

• 1145

Le coprésident (le sénateur Tremblay): À l'ordre.

Faisant moi-même partie de cette moitié francophone de la dualité canadienne que l'Accord du Lac Meech consacre, et constatant que vous épousez cette perspective d'une dualité vivante au Canada, je suis particulièrement heureux de vous accueillir aujourd'hui.

If you would be kind enough, Dr. Purdy, as national president of Canadian Parents for French, I would ask you to introduce the other members of your delegation, after which I would ask you to make your presentation.

Dr. Susan Purdy (President, Canadian Parents for French): Thank you. They are Fiona Cleary, director for Alberta; Berkeley Fleming, director for New Brunswick; Armand Thibodeau, director for Saskatchewan; and Mrs. Jos Scott, executive director of our organization here in Ottawa.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you. We will now hear your presentation.

Dr. Purdy: I would like to preface my remarks very briefly by saying this brief was prepared in a great deal of haste, and I beg your indulgence, in that we are a voluntary organization and we have very limited funds. The first time we had a chance to meet as a group and go over the final draft was last evening. We took the liberty of making a few changes. So the copy of the brief you have in front of you is not exactly what I am going to deliver this morning. We have made a few changes in wording, innuendo, etc., that we found perhaps did not perfectly express what we were trying to tell you. So there will be a few slight changes.

[Translation]

its population because of the decrease in the birth rate and all sorts of other factors. This is a legitimate concern. Otherwise, the linguistic and cultural duality of Canada will no longer mean anything in the year 2000 or 3000, because it will no longer exist.

You exaggerate when you say that that 5% is dangerous to the interests of people in western Canada.

J'en doute fort.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): C'était là une déclaration plutôt qu'une question, et je comprends que vous n'y répondez pas.

Pour terminer cette discussion si prenante, monsieur Elton, je tiens à vous remercier très chaleureusement de votre exposé et de la façon dont vous avez répondu aux questions.

M. Elton: C'est moi qui vous remercie.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Maintenant, si le Comité le veut bien, je propose une pause de cinq minutes.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Order please!

Being myself part of the francophone element of the Canadian duality enshrined in the Meech Lake Accord and since you seem to espouse the principle of a living duality in Canada, I am particularly pleased to welcome you here today.

Je vous demanderais donc, madame Purdy, en tant que présidente nationale du groupe *Canadian Parents for French* de nous présenter les autres membres de votre délégation, et ensuite de nous faire votre exposé.

Mme Susan Purdy (présidente, Canadian Parents for French): Merci. Il s'agit de Fiona Cleary, directrice pour l'Alberta; Berkeley Fleming, directeur pour le Nouveau-Brunswick; Armand Thibodeau, directeur pour la Saskatchewan; et M^{me} Jos Scott, directrice exécutive de notre organisation ici-même à Ottawa.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Je vous remercie. Nous allons maintenant entendre votre exposé.

Mme Purdy: J'aimerais d'abord vous signaler très rapidement que notre mémoire a été préparé en toute hâte, et vous demande donc votre indulgence car nous sommes un organisme bénévole avec un budget très limité. Ce n'est qu'hier soir que nous avons réussi à nous réunir pour la première fois pour relire la version finale, à laquelle nous avons apporté quelques changements. Par conséquent, le mémoire que vous avez devant vous n'est pas exactement ce que je vais vous dire ce matin. Nous avons modifié certaines tournures, certaines nuances, etc. qui n'exprimaient pas fidèlement notre pensée. Il y aura donc quelques légers changements.

[Texte]

Canadian Parents for French is a national voluntary organization representing more than 17,000 individuals, active in 190 communities, in all the provinces, and both territories. In addition, through its 56 associate member organizations, it speaks for roughly another 4,000 individuals. Our goals are outlined on the first page of the brief, and I will not go into detail. I think they are quite explicit.

In keeping with our mandate, we wish to limit our comments to those sections of the Constitutional Accord that deal with the official languages of Canada.

In telegrams to the Prime Minister and to the provincial premiers prior to the signing of the so-called Langevin text, CPF asked that the Government of Canada and the governments of all of the provinces undertake to promote the two official languages of Canada actively. Unfortunately, they did not see fit to do so. While the Government of Quebec undertook to preserve and promote the distinct identity of Quebec, defined as a distinct society where French-speaking Canadians are centred, although not exclusively, and where anglophone Canadians are present, though concentrated outside the province, the Government of Canada and the other provincial governments undertook only to protect the fundamental linguistic nature of Canada. This limitation was merely an undertaking to preserve the status quo outside Quebec. Anyone sincerely committed to seeking the improvement of opportunities in French, either as a first or a second language, will attest that the status quo is not acceptable. Assimilation of the minority will continue unabated if this position is not modified.

• 1150

In the majority of anglophone provinces there are insufficient schools in which young francophones can receive education in their own language. In some communities this results in a necessity to share a school with anglophones, a situation generally unacceptable for pedagogical reasons to either francophones or anglophones. The struggle by French-speaking Canadians outside Quebec to obtain their own schools has wasted the energies of many, including at the moment franco-Albertans. Although the minority language education right is guaranteed to them in the Charter of Rights and Freedoms, they are being forced to the courts in order to have this right acknowledged.

If there is to be really equality between the two official languages of Canada, as is envisaged in the Charter of Rights and Freedoms, both the federal and all the provincial governments must fully support the learning of French as a second language by the majority of Canadians outside of Quebec. The result of limiting provinces and

[Traduction]

Le groupe *Canadian Parents for French* est un organisme national bénévole qui représente plus de 17,000 personnes oeuvrant dans 190 localités de toutes les provinces et territoires du Canada. Cet organisme est en outre le porte-parole de 56 associations membres regroupant 4,000 personnes de plus. Les objectifs de CPF sont énoncés à la première page de notre mémoire, et je n'en parlerai donc pas en détail. Je crois qu'ils se passent de commentaires.

Conformément à notre mandat, nous limiterons nos observations aux articles de l'Accord constitutionnel portant sur les langues officielles du Canada.

Dans les télégrammes qu'il a fait parvenir au Premier ministre canadien et aux premiers ministres provinciaux avant la signature de ce qu'il est convenu d'appeler l'Accord Langevin, le CPF a demandé au gouvernement du Canada et aux gouvernements de toutes les provinces de s'engager à promouvoir activement l'épanouissement des deux langues officielles du Canada. Malheureusement, notre demande a été laissée lettre morte. Bien que le gouvernement du Québec se soit engagé à préserver et à promouvoir le caractère distinctif de l'identité québécoise, notion que l'on définit comme faisant référence à une société distincte qui compte des Canadiens d'expression française concentrés au Québec, mais non exclusivement, et où sont présents des Canadiens d'expression anglaise, concentrés surtout à l'extérieur de la province, le gouvernement du Canada et les autres gouvernements provinciaux n'ont promis que de protéger la nature linguistique fondamentale du Canada. Cette limitation revenait à s'engager simplement à préserver le statu quo à l'extérieur du Québec. Quiconque a sincèrement comme objectif d'assurer la promotion de la langue française, comme langue maternelle ou comme langue seconde, admettra que le statu quo est inacceptable. Si aucun changement n'est apporté à cette position, la minorité continuera d'être irrémédiablement assimilée.

La plupart des provinces anglophones comptent trop peu d'écoles où les jeunes francophones peuvent s'instruire dans leur langue maternelle. Dans certaines localités, les francophones doivent se contenter de quelques locaux dans les écoles anglaises—situation qui est, tout compte fait, inacceptable, pour des raisons pédagogiques, tant pour les francophones que pour les anglophones. La lutte des francophones hors Québec en vue d'obtenir leurs propres écoles est en passe de venir à bout des énergies des intéressés, notamment les franco-Albertains. Bien que le droit à l'éducation dans la langue minoritaire leur soit garanti dans la Charte des droits et libertés, ils sont obligés de s'adresser aux tribunaux pour exercer concrètement ce droit.

S'il doit y avoir véritablement égalité entre les deux langues officielles au Canada, comme cela est prévu dans la Charte des droits et libertés, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent pleinement favoriser l'apprentissage du français comme langue seconde chez la majorité des Canadiens qui vivent ailleurs

[Text]

the federal government's obligations to merely maintain the status quo in this area could well mean no progress on second-language learning from this point onward—no new French programs, no improved core or basic French programs and no end to parental struggles for better French second-language opportunities for our children. This might even hinder the further development of harmonious relations among Canadians because of an inability on the part of many citizens to participate fully in the national life due to a lack of second-language skills.

Canada is noted worldwide for having achieved a high degree of linguistic peace and harmony between two founding cultures and languages. Countries such as Belgium are sending envoys to Canada this fall to study just how we peacefully introduced second language programs. Would it not be ironic if those envoys arrived just as we were taking the first step to diminish this harmony?

The position outlined in the Langevin text seems to be in conflict with the new official languages bill tabled on June 25, 1987, in which the federal government undertook to continue to work with the provinces on the official languages in education through a renewal of the bilateral agreements to support all Canadians in their efforts to learn both official languages and to work with labour, business and the voluntary sector to promote the official languages of Canada. These are certainly excellent objectives.

There is, however, a strange inconsistency here. All parties to the constitutional accord undertook to preserve the linguistic character of Canada. In the new official languages bill the national government undertook to act to promote the official languages for all Canadians. Unfortunately the majority of anglophone provinces have yet to make any matching undertakings to promote the official languages in their jurisdictions and their uneven record of commitment to date to the official languages causes us concern.

If provincial and national governments do not unite in their efforts to actively promote second-language learning, then their undertakings in support of minority language Canadians will be less effective, maybe even ineffective in the long run. CPF's hope is that through good French second-language programs we will make the everyday use

[Translation]

qu'au Québec. Le fait de limiter les obligations des provinces et du gouvernement fédéral au maintien du statu quo dans ce domaine pourrait fort bien signifier la stagnation par rapport à l'état actuel de l'apprentissage de la langue seconde. Cela voudrait dire qu'il n'y aurait aucun nouveau programme d'immersion française et aucune amélioration des programmes de base en langue française, que les parents seraient obligés de poursuivre leur lutte interminable pour l'obtention de meilleurs instruments d'apprentissage de la langue seconde pour leurs enfants. Cela pourrait même mettre un terme aux relations harmonieuses qui s'étaient établies entre les Canadiens parce qu'une bonne part d'entre eux n'auront pas réussi à participer pleinement à la vie nationale à cause de leurs piètres connaissances de la langue seconde.

Partout dans le monde, on vante le Canada d'avoir réussi à instaurer un climat de paix et d'harmonie linguistiques entre les ressortissants des deux cultures et langues fondatrices. La Belgique déléguera par exemple cet automne des émissaires qui viendront étudier les moyens par lesquels nous avons réussi à mettre sur pied des programmes de langue seconde. Ne serait-il pas ironique que ces envoyés viennent nous visiter justement au moment où nous nous apprêtons à détruire cette harmonie?

La position décrite dans le texte Langevin semble entrer en contradiction avec le nouveau projet de loi sur les langues officielles déposé le 25 juin 1987, dans lequel le gouvernement fédéral s'engage à continuer de collaborer avec les provinces pour favoriser l'enseignement des langues officielles notamment par le renouvellement des accords bilatéraux, et à soutenir tous les Canadiens dans leurs efforts en vue d'apprendre les deux langues officielles, et à collaborer avec les syndicats, les milieux d'affaires et les associations bénévoles pour promouvoir l'épanouissement des langues officielles du Canada. A vrai dire, ce sont là d'excellents objectifs.

Il y a toutefois quelque chose d'étrangement illogique dans tout cela. Toutes les parties à l'Accord constitutionnel se sont engagées à préserver le caractère linguistique du Canada. Dans le nouveau projet de loi sur les langues officielles, le gouvernement national s'est engagé à prendre des mesures concrètes pour promouvoir l'usage des deux langues officielles par tous les Canadiens. Malheureusement, la majorité des gouvernements provinciaux n'ont pas encore pris d'engagements analogues pour favoriser la reconnaissance du statut et de l'usage des langues officielles chez eux. Or, cette importance inégale qu'ils semblent accorder à l'épanouissement des langues officielles ne cesse de nous inquiéter.

Si les provinces et le fédéral ne concertent pas leurs efforts pour promouvoir activement l'apprentissage de la langue seconde, leurs engagements à soutenir les Canadiens de la minorité linguistique seront moins concrets et peut-être même inopérants à long terme. Notre espoir est qu'en organisant des programmes

[Texte]

of French and English acceptable and possible in all parts of our country.

All Canadians should have access to the two official languages. To achieve that objective all provincial governments must promote their official minority language, especially in education. Within that specifically provincial domain, education, the learning of a second official language offers exciting challenges and great opportunities for our young people. We acknowledge the progress that the provinces have already made in official languages; however, much more needs to be accomplished.

The limitation of the constitutional obligations on the anglophone provinces to do more than preserve the linguistic character of Canada, while recognizing Quebec as a distinct society, could eventually result in a linguistic curtain being drawn around Quebec creating not a distinct society but a ghetto, ripe for the fostering of events that might again lead towards separation. Lack of emphasis on French for all Canadians outside Quebec, including large francophone communities in New Brunswick, Manitoba and Ontario, could throw Quebecers even more upon their own resources and those of other francophone countries for cultural diversity and renewal, thereby increasing their isolation and possibilities for separation. Emphasis on the promotion of French outside Quebec, on the other hand, would likely result in a greater outreach to Quebec by other Canadians, francophone and non-francophone, asking her to share with them their rich cultural heritage.

• 1155

We are also concerned with the amendment relating to those cost-shared programs exclusively within provincial jurisdiction. It is not clear to us whether or not a province could opt out of a federal-provincial bilateral agreement for the funding of official languages and education. The present agreements end in 1988. Could an opting-out province be compensated if it wished to offer a second, or even a first language education program, which in the opinion of that province was compatible with national objectives? Who is to determine what standards would be acceptable?

In fact, the present official languages and education programs have been and are a great incentive to provinces to offer French education. The program, begun in 1970-71, has just been ably and positively evaluated by Dr. Stacy Churchill. He recommends a continuation of the federal-provincial agreements with more funding to be

[Traduction]

efficaces d'apprentissage de la langue française comme langue seconde, nous puissions faire en sorte que l'usage quotidien de l'anglais et du français soit acceptable et possible partout au Canada.

Tous les Canadiens devraient avoir accès aux deux langues officielles. Si l'on veut atteindre cet objectif, tous les gouvernements provinciaux devront favoriser l'épanouissement de la langue de leur minorité officielle, surtout dans le secteur de l'enseignement. Dans ce domaine de compétence spécifiquement provincial, l'apprentissage de l'autre langue officielle comme langue seconde présente des défis passionnants et d'immenses possibilités pour nos jeunes. Nous admettons que les provinces ont fait beaucoup de progrès dans le secteur des langues officielles jusqu'à maintenant, mais il reste encore beaucoup à faire.

A cause des restrictions au plan des obligations constitutionnelles qu'ont imposées les provinces anglophones en ne s'engageant qu'à préserver le caractère linguistique du Canada, tout en reconnaissant le caractère distinctif de la société québécoise, nous pourrions voir se dresser un rideau linguistique autour du Québec, favorisant la création non d'une société distincte, mais d'un ghetto bien enraciné où risqueraient de progresser les visées séparatistes. Le peu d'importance que les Canadiens hors Québec, y compris d'importants groupes de francophones au Nouveau-Brunswick, au Manitoba et en Ontario, attacheront à apprendre le français pourrait amener les Québécois à chercher davantage à ne compter que sur leurs propres ressources, et sur celles des autres pays francophones, pour assurer leur diversité culturelle et leur renouvellement, accroissant ainsi leur isolement et le risque de voir renaître le séparatisme. Par contre, en favorisant l'apprentissage du français hors Québec, de plus en plus de Canadiens—francophones comme non-francophones—seraient amenés à s'intéresser au Québec et à vouloir partager son riche patrimoine culturel.

Nous craignons également que des modifications soient apportées aux programmes à frais partagés qui seraient administrés exclusivement par les provinces. Nous ne sommes pas convaincus qu'une province puisse se retirer d'un accord fédéral-provincial ayant pour objet le financement de l'enseignement des langues officielles. Les accords actuels viendront à échéance en 1988. Une province qui s'en retirerait pourrait-elle recevoir une compensation si elle manifestait, de son propre chef, le souhait d'offrir un programme d'enseignement de la langue seconde, ou même de la langue maternelle, qui dans l'opinion de cette province serait compatible avec les objectifs nationaux? Qui décidera quelles sont les normes acceptables?

De fait, le programme actuel d'enseignement des langues officielles est un grand stimulant pour les provinces qui veulent offrir l'enseignement de la langue française. Le programme, lancé en 1970-1971, vient d'être évalué sérieusement et positivement par M. Stacy Churchill, qui a recommandé le maintien des ententes

[Text]

supplied by the federal government both to make up for a cut in funding, which occurred in 1979, and to enable first and official second language programs to continue and expand. Recent information has indicated to us that rather than an increase in funding the government anticipates a \$6.3 million cut in this area in the next fiscal year.

We make a further point. CPF believes that the majority language speakers who have learned French have contributed considerably to the turnaround in public opinion in support of minority language rights.

I take this opportunity to draw your attention to the results of the Canada fact survey commissioned by the Commissioner of Official Languages in 1985. Some 86% of respondents thought it would be a good thing if all Canadians could speak both French and English; 73% thought the teaching of both languages in schools should be compulsory. If you look at the age group, when asked that question 76% of those under 25 thought this should be the case. In response to questions about service to the minority language, 85% of respondents under the age of 25 supported such services being offered by the federal government, while 74% of the total sample were in support of said programs. Of respondents under 25 years of age, 69% supported such services being offered by provincial governments, while 57% of the total sample were in support of these services being offered.

We are proud to see young people leading the way to changing attitudes on official languages and education and in government services. Clearly they accept the notion of two equal languages. As leaders of society, can you be less generous?

Finally, we are concerned that minority language rights were not singled out in the Constitutional Accord along with multicultural and aboriginal rights. Multicultural and aboriginal rights are of great importance but we wonder whether this amendment was inserted into the text without sufficient thought to the legal implications of not specifically referring to other Charter rights. Was this submission of minority language rights simply the result of haste, or has the present government plans to change official bilingualism in Canada?

[Translation]

fédérales-provinciales et l'augmentation des subventions du gouvernement fédéral, d'une part, pour compenser les réductions budgétaires qui ont été imposées en 1979 et, d'autre part, pour permettre le maintien et l'expansion des programmes d'enseignement des langues officielles, tant comme langue maternelle que comme langue seconde. Les données récentes nous portent à croire qu'au lieu d'une augmentation du financement, le gouvernement prévoit au contraire une réduction de 6,3 millions de dollars dans ce domaine pour le prochain exercice financier.

Nous aimerions également attirer votre attention sur un autre point: les membres de la majorité linguistique qui ont appris le français ont grandement contribué à réformer l'opinion publique concernant la défense des droits de la minorité linguistique.

Je profite de l'occasion pour vous rappeler les résultats d'un sondage mené au Canada, qui avait été commandé par le commissaire aux langues officielles en 1985. Près de 86 p. 100 des répondants s'étaient dit d'avis que ce serait une bonne chose si tous les Canadiens pouvaient parler aussi bien l'anglais que le français; 73 p. 100 croyaient que l'enseignement des deux langues officielles dans les écoles devrait être obligatoire. Si l'on divise les répondants par groupes d'âge, 76 p. 100 des répondants de moins de 25 ans ont répondu dans l'affirmative à cette dernière question. Sur une question relative aux services rendus à la minorité linguistique, 85 p. 100 des répondants âgés de moins de 25 ans soutenaient que ces services devraient être dispensés par le gouvernement fédéral, comparativement à 74 p. 100 pour l'ensemble des représentants de tous les groupes d'âge; 69 p. 100 des répondants de moins de 25 ans disaient que ces services devraient être offerts par les gouvernements provinciaux, alors que 57 p. 100 des répondants de tous les groupes d'âge se disaient de la même opinion.

Nous sommes fiers de constater que les jeunes sont à l'avant-garde des changements d'attitude concernant l'enseignement des langues officielles et les services gouvernementaux offerts à la minorité linguistique. Il ne fait aucun doute qu'ils admettent le principe de l'égalité des deux langues officielles. Pouvez-vous, en tant que dirigeants nationaux, vous montrer moins généreux qu'eux?

Enfin, nous déplorons que les droits de la minorité linguistique n'aient pas été inclus dans l'accord constitutionnel au même titre que les droits multiculturels et autochtones. Le respect des droits multiculturels et autochtones a une grande importance, mais nous nous demandons si, avant d'insérer cet amendement dans le texte, on a suffisamment pesé les répercussions juridiques qu'entraînerait l'absence de référence spécifique à la Charte des droits et libertés. Cette omission des droits de la minorité linguistique est-elle simplement attribuable au fait que l'on a voulu être expéditif, ou l'actuel gouvernement envisage-t-il de modifier la notion de bilinguisme officiel dans notre pays?

[Texte]

We will close on an optimistic note. CPF's dream is that all Canadian young people shall have the opportunity to become bilingual in French and English if they wish to do so, or to acquire as much fluency in the other official language as they wish. We work to see that this dream becomes a right. We look forward to the day when Canada's two official languages will be within the grasp of all young Canadians, not an opportunity granted to some but not to others at the whims of school boards and dependent upon endless arguments about cost. To give young people a good knowledge of both official languages is a sound investment in their future and in the future of Canada. We trust that short-term economic and political considerations will not outweigh the value of such a long-term economic and personal benefit to us all.

Canada's strength is that it is a united country in spite of almost insurmountable odds. This strength is demonstrated, I believe, by the enormous pride Canadians feel when they travel abroad. I suspect many Canadians will never forgive a government which rushes them off in a direction in which they may not wish to go. What need is there for such a hurry? I urge patient negotiation to achieve a constitutional amendment which truly represents the Canadian ethic as opposed to the Ontario ethic, the Quebec ethic, or even the Alberta ethic, for example. Language rights must not depend on the province of residence or on the will of any provincial government. Language rights must be equal for all Canadians.

• 1200

Now in summary I would just give you our points:

First, the promotion of French must not be left solely to the Province of Quebec, but must be shared by all provinces, with special recognition given to all francophone communities across Canada, not only in Quebec.

Second, a mechanism must be established to evaluate programs in provinces that opt out of future federal-provincial cost-shared programs so that Canadians can be assured such programs meet national objectives.

Third, the accord must be amended so the rights, such as a minority language right guaranteed in the Charter, are not by implication or interpretation excluded.

Fourth, public attitudes towards bilingualism have changed significantly in the last few years. Public opinion is leading the way, and political reality has lagged behind.

[Traduction]

Nous terminerons maintenant sur une note optimiste. Le CPF nourrit le rêve de voir un jour tous les jeunes Canadiens devenir bilingues et capables d'utiliser le français et l'anglais selon leur gré, ou de se sentir aussi à l'aise qu'ils le souhaitent dans l'emploi de l'autre langue officielle. Nous ne ménagerons aucun effort pour que ce rêve aboutisse à la reconnaissance d'un droit. Nous attendons impatiemment le jour où les deux langues officielles du Canada seront à la portée de tous les jeunes Canadiens, et où cette chance ne sera pas réservée seulement à quelques privilégiés, au gré des conseils scolaires et après d'interminables luttes où l'on aura invoqué l'argument du coût excessif des programmes. Le fait de permettre à nos jeunes d'acquérir une bonne connaissance des langues officielles constitue un bon investissement dans leur avenir et dans l'avenir du Canada. Nous espérons que les considérations économiques à court terme ne nous feront pas perdre de vue la valeur des avantages économiques à long terme que le pays et ses citoyens en retireront.

La force du Canada réside dans le fait qu'il a réussi à demeurer uni malgré les problèmes quasi insurmontables auxquels il a dû faire face. À mon avis, l'immense fierté qui anime les Canadiens lorsqu'ils sont à l'étranger témoigne de cette force. Je doute que beaucoup de Canadiens puissent pardonner à un gouvernement qui les aurait forcés à prendre une direction qu'ils ne souhaitaient pas prendre. Pourquoi toute cette hâte? À force de patience, les négociations aboutiront à un amendement constitutionnel qui représentera vraiment l'éthique canadienne, plutôt que l'éthique ontarienne ou l'éthique québécoise, ou même l'éthique albertaine. Les droits linguistiques ne doivent pas varier en fonction de la province de résidence ou de la volonté d'un gouvernement provincial quelconque. Les droits linguistiques doivent être les mêmes pour tous les Canadiens.

J'aimerais maintenant vous résumer les principaux points de notre exposé:

Premièrement, la promotion du français ne doit pas être la responsabilité exclusive du Québec, mais doit être partagée par toutes les provinces, en reconnaissant tout spécialement toutes les communautés francophones du Canada, non pas seulement celles du Québec.

Deuxièmement, il faut établir un mécanisme d'évaluation des programmes pour les provinces qui se retirent des programmes futurs cofinancés par le fédéral et les provinces, afin de garantir aux Canadiens que ces programmes répondront aux objectifs nationaux.

Troisièmement, l'accord doit être modifié afin d'éviter l'exclusion sous-entendue ou interprétée de certains droits, comme le droit à l'éducation dans la langue de la minorité qui est garanti dans la Charte.

Quatrièmement, l'attitude du public à l'égard du bilinguisme a évolué considérablement depuis quelques années. L'opinion publique change, mais la réalité

[Text]

Governments should have the courage to seize this opportunity to enhance Canadian unity.

Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much, Madam. I now recognize Senator Rousseau.

La sénatrice Rousseau: Merci, monsieur le président.

Je dois vous offrir des félicitations, au nom de notre parti, pour votre exposé clair et objectif. Il me fait aussi plaisir de dire que le Parti libéral a contribué depuis de nombreuses années à promouvoir le bilinguisme au Canada.

Ceci dit, j'aurais quelques questions à vous poser. Quelle méthode préférez-vous pour assurer la protection suffisante des droits linguistiques dans l'Accord? Voilà ma première question.

Dr. Purdy: I think what we would be pleased with is simply a recognition that Quebec was not the only source of French within this country; that there are communities in all the provinces, whether they be small or larger, that have a part to play in the French mosaic, if you like; that the culture of Quebec is not necessarily, the Acadian culture is not necessarily, the culture which has developed within the Franco-Manitoban community. Therefore, I think we are asking very little: simply that the provinces recognize that Quebec is not the sole source of French culture and experience in this country.

La sénatrice Rousseau: Comment le gouvernement central peut-il inciter les provinces, de qui relève l'éducation, à répondre aux exigences de l'article 23 qui traite de la gestion de l'enseignement du français?

Dr. Purdy: I believe the federal government's mind will be changed over a period of time when they see the acceptance there is in the general population across this country. The growth of the number of children in emersion in the last 10 years has been phenomenal, by anybody's standards. I would say that the thrust will come from the people and that the government should take note of what the people are doing now and should try and keep up with them.

The provincial premiers, and I say this in great deference to their experience, etc., tend to belong to a generation that is in excess of 25 years. The surveys we have conducted indicate that the real change in attitude has taken place in the adult population that is 25 years and less. Therefore the change in attitude has been relatively recent, within the last five to six years, as far as the acceptability of two official languages. So I feel that perhaps the greatest burden these men are labouring under is the fact they are just not young enough to appreciate the change that has taken place within this country. I hope they will forgive me for putting them in an age group which maybe they do not belong in, but it is

[Translation]

politique est lente à emboîter le pas. Les gouvernements devraient faire preuve de courage et profiter de cette occasion qui leur est donnée de renforcer l'unité canadienne.

Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup, madame. Je donne maintenant la parole à la sénatrice Rousseau.

Senator Rousseau: Thank you, Mr. Chairman.

On behalf of my party, may I congratulate you for a clear and objective brief. I am also very happy to say that the Liberal Party has, for many years, contributed to the promotion of bilingualism in Canada.

Having said that, I have a few questions to ask you. The first is this: What method would you recommend to ensure sufficient protection of linguistic rights within the accord?

Mme Purdy: Je crois que nous nous contenterions de voir que le gouvernement reconnaît le fait que le Québec n'est pas le seul bassin de Francophones au Canada; que des groupes de Francophones, petits ou grands, existent dans toutes les provinces, et qu'ils jouent un rôle dans le fait français; que la culture québécoise ou acadienne n'est pas nécessairement celle que l'on retrouve dans la communauté franco-manitobaine. Je trouve en fait que nous demandons très peu: nous demandons tout simplement que les provinces reconnaissent le fait que le Québec n'est pas le seul bassin de la culture francophone et du fait français au Canada.

Senator Rousseau: How could the federal government encourage the provinces, who are in charge of education, to fulfill the requirements of section 23, which deals with the teaching of French?

Mme Purdy: Je crois qu'après un certain temps, que le gouvernement fédéral changera d'avis lorsqu'il se rendra compte que la population canadienne accepte ce principe. Sans contredit, le nombre d'enfants inscrits à des cours d'immersion depuis les dix dernières années a subi une augmentation phénoménale. J'ai l'impression que le mouvement sera amorcé par le peuple et que le gouvernement devra tenir compte des actions prises par les Canadiens et essayer d'emboîter le pas.

Sauf le respect que je leur dois compte tenu de leur expérience, etc., les premiers ministres provinciaux font majoritairement partie des plus de 25 ans. D'après les enquêtes que nous avons menées, il semble que les changements d'attitude les plus concrets se soient produits chez les adultes de 25 ans et moins. Par conséquent, ce n'est que récemment, c'est-à-dire depuis cinq ou six ans, que les deux langues officielles connaissent une plus grande cote d'acceptabilité. C'est pourquoi j'estime que le plus grand obstacle auquel font face les premiers ministres provinciaux est le fait qu'ils ne sont plus assez jeunes pour comprendre l'ampleur du changement qui s'est manifesté au Canada. J'espère qu'ils me pardonneront de les avoir

[Texte]

our feeling that the age of the person questioned at the moment has a great deal to do with the answer you receive as to the acceptability of two languages.

[Traduction]

relégués à un groupe d'âge dont ils ne font peut-être pas partie, mais nous croyons que l'âge du répondant y est pour beaucoup dans son attitude face à l'existence de deux langues officielles.

• 1205

I think most people are coming to the realization that to have two languages gives you far more scope within the economic community, or whatever, to explore your dreams and your endeavours, whatever they may be in life. I think that is something the young people have grasped very, very quickly. Unfortunately, the parents have been a little slower to take up on the same idea.

La sénatrice Rousseau: Pensez-vous que ce serait une amélioration significative, si l'on ajoutait la responsabilité de promouvoir ces droits au niveau fédéral?

Dr. Purdy: I would say any additions to promote cannot but help the situation. But I think provinces like New Brunswick that have successfully introduced an official languages act should be instrumental in convincing other provinces that it is not Doomsday when that act is passed; that life goes on within the province much as it had before; the only difference is that there is recognition that both languages are equally acceptable and that both groups of citizens are equally Canadians. I think that is the very least our provincial premiers could do for us as citizens.

La sénatrice Rousseau: Quelles difficultés voyez-vous si les articles pertinents de l'Accord ne sont pas modifiés?

Dr. Purdy: I think there is a very uneven record among the provinces in the implementation of second-language programs. In some provinces there is even a very doubtful record as to supply and services to first-language inhabitants. In areas such as Saskatchewan and Alberta it would be a real problem, because they certainly are not the majority in those provinces. Although the thinking has changed considerably, they will not form the majority for some time to come. So I guess we look to the leaders to be a little more enlightened than is the general populace.

Mrs. Fiona Cleary (Alberta Director, Canadian Parents for French): On behalf of Alberta, with no deference to our present situation in the legislature that is happening, I do think it gives an indication of the status quo mind-set they have. Although we have rapidly growing immersion programs in Alberta, and that is very heart-warming as far as national unity is concerned—that parents are putting their children into immersion programs and recognizing the need for bilingualism—without some promotion from the government, I am afraid the provinces would not take a direction with it. It is still considered to be a frill for a lot of them. It is left up to the school boards, which parents are continually fighting with.

À mon avis, la plupart des gens en viennent à réaliser que la possession de deux langues nous donnent beaucoup plus de possibilités sur la scène économique ou ailleurs pour réaliser nos rêves et nos ambitions, quels qu'ils soient. Je crois que les jeunes l'ont très vite compris. Malheureusement, les parents ont mis un peu plus de temps à s'en rendre compte.

Senator Rousseau: Do you think it would be a significant improvement if the federal government were also responsible for promoting those rights?

Mme Purdy: Je dirais que plus il y en a qui le proclameront, mieux ce sera. Mais je crois que les provinces, tel le Nouveau-Brunswick, qui ont adopté une loi sur les langues officielles, et qui en ont obtenu de bons résultats, devraient contribuer à convaincre les autres provinces que le fait d'adopter cette loi ne marque pas la fin du monde, que la vie continue à l'intérieur de la province tout comme auparavant. La seule différence, c'est que l'on reconnaît alors que les deux langues sont tout autant acceptables l'une que l'autre et que les deux groupes de citoyens sont tout autant Canadiens l'un que l'autre. J'imagine que c'est le moins que nos premiers ministres provinciaux puissent faire pour nous autres les citoyens.

Senator Rousseau: What problems would there be in your opinion if the relevant sections of the Accord are not amended?

Mme Purdy: Je crois que, d'une province à l'autre, les programmes de langue seconde sont appliqués de façon très inégale. Dans certaines provinces, il n'est même pas sûr que les habitants de la langue majoritaire reçoivent tous les services voulus. Dans certaines régions, comme la Saskatchewan et l'Alberta, cela présenterait une véritable difficulté, car ils ne forment certainement pas la majorité dans ces provinces. Bien que les mentalités aient considérablement évolué, ils n'y constitueront certes pas la majorité d'ici un certain temps. Nous nous attendons donc, d'après moi, à ce que nos dirigeants soient un peu plus éclairés que le grand public.

Mme Fiona Cleary (directrice pour l'Alberta de Canadian Parents for French): Je dirai, au nom de l'Alberta, et sans faire allusion à la situation que vit actuellement l'assemblée législative, qu'à mon avis, cela donne néanmoins une indication de leur attachement au statu quo. Il est vrai que nos programmes d'immersion gagnent rapidement du terrain en Alberta, et c'est très réconfortant pour l'avancement de l'unité nationale, et que les parents inscrivent leurs enfants aux programmes d'immersion et reconnaissent la nécessité du bilinguisme, voilà qui est réjouissant, mais, sans campagne de promotion de la part du gouvernement, je crains que les provinces n'en prennent l'initiative. Pour beaucoup

[Text]

I think the direction has to come from the federal government that it is a bilingual country. It cannot be left to the provinces, who quite often tend to think of themselves only in their own particular isolated part of Canada. That is hopefully changing. I know Alberta's point of view right now. . . after the Meech Lake talks, I believe Mr. Getty's response to bilingualism in Alberta was status quo.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Sénatrice Rousseau, je crois que M. Boudria voudrait intervenir.

La sénatrice Rousseau: Je lui passe la parole.

Mr. Boudria: Mr. Chairman, first of all, I want to congratulate the Canadian Parents for French for the excellent work they are doing in promoting national unity. It is particularly welcome at this time, when some people in elected office, who shall remain nameless, are seen to be doing otherwise, yesterday and the day before and so on, particularly in Ontario.

I want to talk about the cost-shared programs. The five-year agreement is going to expire at some time around 1988, I believe. Do you believe without the amendments you propose these programs could be in peril, or could be in jeopardy or in a position where perhaps the provinces, or even the federal government, would not see themselves as having an obligation to renew them?

• 1210

Dr. Purdy: Definitely, I would say that if there is no federal incentive money passed to the provinces then these programs are all in jeopardy. They are particularly in jeopardy in the smaller provinces—in the have-not provinces, if you like—where these moneys are needed very badly in order to balance the education budget.

I take my home province of New Brunswick and I realize what a demand there is for French education within that province. I cannot foresee how New Brunswick could in any way offer the services it does now without support from the Secretary of State in the form of financial grants.

Mr. Boudria: My question was more in this way: Do you feel that the provinces and the federal government would have enough incentive to renew the present programs if the promote clause is not inserted? In other words, would they feel that constitutionally we have no obligation of continuing this, obviously, even though we could argue that at the federal level if the official languages act that is now available for us is passed then it would give obviously that incentive to the federal government? Let me ask it in reverse: Do you feel that

[Translation]

d'entre elles, cela demeure quelque chose de marginal. On en laisse le soin aux conseils scolaires avec lesquels les parents ont continuellement maille à partir.

Je crois qu'il appartient au gouvernement fédéral de rappeler à tous que nous demeurons dans un pays bilingue. On ne peut en laisser la responsabilité aux provinces qui, très souvent, ont tendance à ne penser qu'à leur propre territoire, comme si elles étaient isolées du reste du Canada. Les choses, nous l'espérons, changent. Je connais le point de vue actuel de l'Alberta. . . je crois que, après les pourparlers du lac Meech, M. Getty a répondu que, pour ce qui est du bilinguisme en Alberta, c'était le statu quo.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Senator Rousseau, I think Mr. Boudria would like to talk.

Senator Rousseau: I give him the floor.

M. Boudria: Monsieur le président, je tiens tout d'abord à féliciter *Canadian Parents for French* des louables efforts qu'elle déploie pour promouvoir l'unité nationale. C'est réconfortant, surtout à ce moment-ci où nous voyons des gens qui occupent des postes élus, et qui demeurent dans l'anonymat, nous semblent en prendre le contre-pied, comme ce fut le cas hier, et avant-hier, en particulier en Ontario.

J'aimerais dire un mot sur les programmes cofinancés. L'entente quinquennale, si je ne me trompe, va expirer à un moment donné en 1988. Croyez-vous que, sans les modifications que vous proposez, ces programmes risqueraient de disparaître, ou peut-être que les provinces, ou même le gouvernement fédéral, ne se verrait pas dans l'obligation de les renouveler?

Mme Purdy: Cela ne fait aucun doute. Si le gouvernement fédéral ne verse pas de fonds aux provinces pour les stimuler, alors ces programmes risquent d'être compromis. C'est particulièrement vrai dans les petites provinces—dans les provinces démunies si vous préférez—qui ont un besoin impérieux de ces fonds pour équilibrer leur budget de l'éducation.

Prenez, par exemple, ma province natale, le Nouveau-Brunswick. Il y a vraiment une forte demande dans cette province de la part des gens pour se faire instruire en français. Je ne vois pas comment le Nouveau-Brunswick pourrait offrir les services qu'il donne à l'heure actuelle s'il ne reçoit pas de subventions financières de la part du Secrétariat d'Etat.

M. Boudria: Ma question était plutôt celle-ci: croyez-vous que les provinces et le gouvernement fédéral seraient suffisamment stimulés pour renouveler les programmes actuels si la clause de promotion n'était pas insérée dans le texte? En d'autres termes, croyez-vous que nous n'ayons aucune obligation constitutionnelle de les poursuivre même si nous pourrions soutenir que, à l'échelle fédérale, si la Loi sur les langues officielles dont nous disposons actuellement est d'alors adaptée, cela donnerait manifestement la stimulation voulue au

[Texte]

there would be considerably more incentive for the federal government and the provinces to renew the agreement if they had signed an amendment to promote rather than just preserve?

Dr. Purdy: I think that probably follows. If you can see that there is agreement among the premiers and the federal government that this is their objective, then of course I think provinces will move to work in that direction. If the support is withdrawn, then I think all these provinces would look very carefully at what they had in place and perhaps withdraw services, even that they did not want to withdraw, simply because they did not have the financial means to continue them.

Part of our concern is not that the present government will lack the will but that future governments may lack the will. When you are writing a Constitution, you cannot write it for the present; you have to write it for some time in the future. At least I hope that is what we would be trying to do. So I think our real concern is that maybe we will get past 1988—we hope we will get past 1988—but maybe the following year or two years, three years, whatever the agreement may be, will put these agreements in jeopardy.

Mr. Boudria: In the previous question from my colleague Senator Rousseau, she was asking you concerning the feasibility or the support you would have for that promotion clause being added to just the federal government as opposed to the provinces.

Yesterday we had before us la Fédération des Francophones hors Québec Inc., and I asked them a similar question: In the event that the provinces would not be agreeable to amending that clause to add the word "promote", would you be of the opinion that the promotion aspect merely added to the federal government for now would be better than what we have? They answered yes, and I believe so did you this morning. What I want to know, though, is would you be in support of the agreement with merely that amendment to it? If so, then the second question is would you be in support of or totally opposed to the agreement without that change in any way, shape, or form? What would your position be in both scenarios?

Dr. Purdy: You are asking me to speak for many with very little preparation, I guess, in that respect.

I do not think that to say that we do not support this agreement at all would be fair; we certainly do. I guess we will be like all the rest of the Canadian population: they will have to accept whatever is passed. We feel that would be a grave injustice and it would be a step backwards if we made an agreement that did not include some further promotion of the official languages.

[Traduction]

gouvernement fédéral? Je vais vous poser la question à l'inverse: croyez-vous que le gouvernement fédéral et les provinces seraient davantage stimulés pour renouveler l'entente s'ils avaient signé une modification visant à promouvoir les langues officielles plutôt que de simplement les préserver?

Mme Purdy: Je crois que ce serait la suite logique. Si les premiers ministres provinciaux et le gouvernement fédéral s'entendent pour dire que c'est là leur objectif, je crois qu'alors, évidemment, les provinces iraient dans ce sens. Si on leur retire leurs appuis financiers, je crois alors que toutes ces provinces étudieraient minutieusement leur situation et pourraient même supprimer des services, même ceux-là qu'elles préféreraient conserver, simplement parce qu'elles n'auraient pas les moyens financiers de les maintenir en place.

Ce qui nous inquiète, ce n'est pas que le gouvernement actuel n'ait pas la volonté d'agir, mais plutôt que les gouvernements futurs ne l'aient peut-être pas. Lorsqu'on adopte une constitution, on ne peut songer qu'au moment présent; il faut également la rédiger en fonction de l'avenir. Du moins j'espère que c'est ce que nous allons essayer de faire. Nous allons peut-être traverser sans heurt l'année 1988—du moins je l'espère—mais peut-être ces ententes se retrouveront-elles dans la balance l'année suivante, ou dans deux ans, ou dans trois ans, selon la durée de l'entente.

M. Boudria: Dans son intervention précédente, ma collègue la sénatrice Rousseau vous demandait s'il serait possible, ou si vous en appuieriez l'idée, de n'adresser cette clause promotion qu'au gouvernement fédéral et non aux provinces.

Hier, nous avions la présence des représentants de la Fédération des Francophones hors Québec, et je vais leur poser une question semblable: dans l'éventualité où les provinces n'aimeraient pas modifier cette clause pour y ajouter le mot «promouvoir», seriez-vous d'avis que de ne parler de promotion que dans le cas du gouvernement fédéral serait quand même préférable au texte actuel? Ils répondirent oui, et je crois que vous avez répondu de même ce matin. J'aimerais savoir, toutefois, si vous appuieriez l'entente si elle ne comportait que cette modification. Puis je vous demanderais alors si vous l'appuieriez ou y seriez totalement opposé si on ne la modifiait d'aucune façon. Quelle serait votre position dans l'un et l'autre cas?

Mme Purdy: Vous me demandez de parler, sans grande préparation, au nom d'un grand nombre de gens.

Il ne serait pas juste de dire, à mon avis, que nous n'appuyons pas du tout cette entente; au contraire, nous le faisons d'emblée. Je crois que nous nous retrouverions dans la même situation que le reste de la population du Canada: il lui faut accepter ce qui est adopté. Je crois que ce serait commettre une grave injustice et que ce serait accuser un net recul si l'entente ne comportait rien d'autre dans le sens de la promotion des langues officielles.

[Text]

Certainly we would like to have all the provinces agree. Perhaps that is not possible. If it is not possible, then certainly the will of the federal government, even though it may be redundant in a way, expressed again would be certainly more comforting than the present situation.

Mr. Boudria: In other words, you can support the agreement as it is, with the addition of the federal government promoting the fundamental characteristic it would be better, and it would better yet if you had all the other provinces join in. Is that the position?

• 1215

Dr. Purdy: That is right, yes.

Mr. Boudria: Thank you.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. Mr. Layton.

M. Layton: Merci, monsieur le président. *Canadian Parents for French* est une organisation remarquable et admirable.

Your efforts are surely among the most positive and constructive in developing a growing capability base and acceptability of a two-language Canada, and I think all of us around the table would commend your thousands of volunteers for their input in that direction.

I note in the statistics you circulated that some 20%, by my calculation, of English-speaking students in Quebec would now be enrolled in immersion courses, roughly 18,500 students in the provisional statistics for this year. I smile in making the remark because my two grandchildren, now living in Toronto, enjoy exactly that experience, of learning French by immersion in courses in Toronto, and they communicate *avec leur grand-père en français aussi facilement qu'en anglais*. It is very, very enlightening and encouraging.

However, in the testimony we have heard over these past three days, the opinions have been strongly expressed on both sides regarding the effect of the accord on the linguistic minorities, whether we talk of *les francophones hors du Québec ou les anglophones à Québec*. Every one of our witnesses and indeed I think all the members of this special committee have expressed their approval of the accord in providing conditions acceptable to Quebec and to all of our elected leaders—remember, the premiers who came to this agreement were our elected leaders from each province—for including Quebec formally and finally in the Canadian Constitution. Some representing as they should their particular constituencies—that is among our witnesses—would have preferred more specific language in consideration. I sense the same here with the Canadian Parents for French.

[Translation]

Nous aimerions certes que toutes les provinces soient d'accord. Peut-être est-ce trop demander. Si ce n'est pas possible, alors le fait d'y exprimer de nouveau la détermination du gouvernement fédéral, même si cela semble une redite, serait néanmoins plus réconfortant que le texte actuel.

M. Boudria: En d'autres termes, vous pourriez appuyer l'entente dans sa forme actuelle, en y ajoutant que le gouvernement fédéral se fait le champion de notre caractéristique fondamentale; ce serait préférable à ce que nous avons à l'heure actuelle, mais ce serait encore mieux si toutes les provinces se mettaient d'accord là-dessus. Est-ce là votre position?

Mme Purdy: C'est bien cela, oui.

M. Boudria: Merci.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. Monsieur Layton.

Mr. Layton: Thank you, Mr. Chairman. Canadian Parents for French is a remarkable and admirable organization.

Vos efforts sont sûrement des plus positifs et des plus constructifs pour rendre de plus en plus possible et de plus en plus acceptable l'existence des deux langues au Canada, et je crois que tous ceux ici présents se joignent à moi pour féliciter vos milliers de bénévoles qui oeuvrent dans ce sens.

Je constate, d'après les dernières statistiques que vous nous avez remises, qu'environ 20 p. 100 des élèves anglophones du Québec, selon mes calculs, se seraient inscrits aux cours d'immersion, c'est-à-dire approximativement 18,500 élèves selon les statistiques provisoires de cette année. Je souris en disant cela, car mes deux petits-enfants, qui vivent maintenant à Toronto, vivent exactement cette expérience, celle d'apprendre le français par immersion à Toronto et ils communiquent *with their grandfather as fluently in french as in english*. Voilà qui est très encourageant et très rafraîchissant.

Cependant, ceux et celles qui ont témoigné ces trois derniers jours ont exprimé des opinions fort divergentes au sujet des dispositions de l'accord qui concernent les minorités linguistiques, qu'il s'agisse des francophones hors Québec ou *the Anglophones in Québec*. Chacun des témoins qui s'est présenté, comme, je crois, tous les membres de notre comité spécial, ont exprimé leur approbation de voir l'accord offrir au Québec des conditions qui lui soient acceptables et que puissent accepter tous nos dirigeants élus—à noter que les premiers ministres qui ont conclu cet accord étaient nos dirigeants élus de chaque province—pour que le Québec fasse enfin, et de façon officielle, partie de la Constitution du Canada. Certains représentants de divers groupes particuliers—c'est-à-dire parmi nos témoins—auraient préféré l'emploi de termes plus précis. Je crois qu'il en va de même pour les *Canadian Parents for French*.

[Texte]

It was brought out in testimony a moment ago in answer to the comments of my colleague, Mr. Boudria, that the accord is a good thing. I would like to hear that confirmation from the Canadian Parents for French, in that it recognizes for the first time in our Constitution the status of the existence of the minority community, whether I talk of the English-speaking minority within Quebec or the French minority community outside of Quebec. I would like to have a general comment, Dr. Purdy, if you would, on the position of your association in that regard, and then go on to another question or two.

Dr. Purdy: Are you asking me if we are generally in favour of the accord?

Mr. Layton: And the status it gives to the minority linguistic groups in Canada.

Dr. Purdy: I do not feel that I am in a position to answer for my organization whether I am generally in favour of the accord. We have confined our remarks to the sections that deal with official languages, and other than that I would not be prepared to answer.

As far as official languages are concerned, I suppose we would think there was indeed some strength in the fact that we have noted that there are minorities within the province of Quebec and there are minorities outside the province of Quebec. Simply to note that, however, I do not think is enough.

Mr. Layton: And to undertake to preserve it.

Dr. Purdy: I do not think to preserve it is enough. I think that is the whole point. To preserve the status quo as it now exists is almost an impossible task, to begin with. Here I find that I am sort of out of my element because I am not talking altogether from a second-language point of view, but it would seem pointless to me if in fact all of the bureaucrats in Ottawa, all of the elected officials, etc., learn two languages and we conducted the business of the nation in Ottawa in two languages, and there was no other place in Canada where two languages were in use. That seems absolutely ludicrous to me.

Mr. Layton: It is not true.

Dr. Purdy: I would feel that it has to be more than simply a recognition, and it is not sufficient to preserve the status quo. I think the Government of Canada, the people of Canada, made an undertaking a long time ago now that this is to be a country of duality, that there are two founding languages, two founding cultures. If we accept that, and I think most of us do, then the status quo is not sufficient, because the status quo means the first language groups are being assimilated at a tremendous rate. So what you are really saying is that if in fact the status quo exists for another 10, 20, 30 years, then there will be no French-speaking people outside the province of Quebec. I think that is a fact, and I think there are lots of statistics to back up what I am saying.

[Traduction]

On nous a dit, il y a un instant, en réponse aux observations de mon collègue M. Boudria, que l'accord constituait une belle réalisation. J'aimerais en entendre confirmation de la part des *Canadian Parents for French* car il consacre pour la première fois dans notre Constitution l'existence de communautés minoritaires, qu'il s'agisse de la minorité de langue anglaise du Québec ou des minorités de langue française de l'extérieur du Québec. J'aimerais que vous nous fassiez part, madame Purdy, de la position de votre association à cet égard, puis nous passerons à d'autres questions.

Mme Purdy: Me demandez-vous si de façon générale nous sommes en faveur de l'accord?

M. Layton: Et du statut qu'il donne aux groupes linguistiques minoritaires du Canada.

Mme Purdy: Je ne crois pas être en mesure de dire, au nom de mon organisation, si, de façon générale, je suis en faveur de l'accord. Nos observations se sont bornées aux articles qui traitent des langues officielles. En dehors de cela, je ne puis vous répondre.

Pour ce qui est des langues officielles, je crois qu'il est bon qu'on y ait mentionné l'existence de minorités à l'intérieur de la province de Québec et de minorités à l'extérieur de la province de Québec. Le fait d'en avoir pris note ne suffit pas.

M. Layton: Et d'entreprendre de les préserver.

Mme Purdy: Je ne crois pas que ce soit suffisant de les préserver. C'est là toute la question. Pour commencer, il est presque impossible de préserver le statu quo. Mais je crois sortir ici de mon élément, car je ne parle pas de la langue seconde. En effet, si tous les bureaucrates d'Ottawa, si tous nos représentants élus, etc., apprenaient deux langues et si les affaires de l'Etat, à Ottawa, se faisaient dans les deux langues, mais que les deux langues ne soient utilisées nulle part ailleurs au Canada, voilà qui serait tout à fait ridicule.

M. Layton: Ce n'est pas vrai.

Mme Purdy: Je pense qu'il nous faut plus qu'une simple reconnaissance; il ne suffit pas de préserver le statu quo. Je pense que le gouvernement du Canada, que la population du Canada, a accepté, il y a fort longtemps, la dualité canadienne, a accepté le fait qu'il y a deux langues fondatrices, deux cultures fondatrices. Si nous acceptons cette idée, comme c'est, je crois, le cas de la plupart d'entre nous, alors le statu quo n'est pas satisfaisant, car cela voudrait dire que le groupe dont la langue maternelle est la langue minoritaire se verrait assimilé à un rythme ahurissant. Ce que vous dites, en fait, c'est que si nous laissons les choses aller encore dix, vingt ou trente ans, alors il n'y aura plus de francophones à l'extérieur de la province de Québec. C'est là un fait et, à mon avis, nombreuses sont les statistiques qui étayent mes dires.

[Text]

[Translation]

• 1220

So if the francophones in this country are going to survive as a group that can significantly contribute to the development of Canada, then there must be promotion, not just preservation of the status quo. The status quo is not sufficient, because if it was sufficient, you would not be losing numbers day by day. It has to become acceptable to our young people to operate in French. There have to be demands for media in French. There has to be a demand for text books, for everything, if you are going to preserve this language and this culture.

You cannot do it by drawing a curtain around a certain area and saying this will be this. People in Quebec will soon begin to look outside the curtain, and they will say "I want to move to Manitoba, but if I move to Manitoba I lose my language and I lose my culture. Am I willing to do that?"

I think there are some very basic questions here that have to be answered; and I think it depends on the will of this assembly, of these two Houses, whether or not these questions are answered.

Mr. Layton: Mr. Chairman, the status quo argument our witness is using obviously comes from their organization. I personally believe the words and the intent of the agreement in front of us goes much further than status quo.

I think this is brought out in particular by the efforts of our official languages committee here on the Hill, brought together by senators and members of the House of Commons, including our chairman, who is here with us today, Mr. Hamelin. They have recently brought in an Official Languages Act, which very decidedly promotes the development and the skills, the capabilities in second language. This is far more than preserving status quo.

I think the reaction to the word "preservation" as if sustaining, which is I think a word used, *en français est «protéger»*. If we are talking of anything that grows, you have to be feeding it if it is going to grow. I am a personal believer that this process we are part of is a growing process. I think your own efforts, which show by statistics to have attracted 197,998 students, plus all the others that are associated—families and teachers and communities—is evidence that across this country there is a growing interest in second language French. I know there is, certainly among my colleagues in the House of Commons, that I have noticed, a tremendous growth in their capability *en français*. So let us not be downsayers; let us recognize the positive forces at work in our society and work with them and develop them.

Does not the existence of or the presentation to Parliament of the Official Languages Act, just this last few weeks, give evidence and encouragement to your

Par conséquent, si nous voulons que les francophones du pays survivent et puissent, en tant que groupe, contribuer vraiment au développement du Canada, il faut donc qu'il y ait promotion, et non seulement conservation du statu quo. Le statu quo n'est pas satisfaisant, car, autrement, il n'y aurait pas tant de pertes. Il faut que les jeunes puissent fonctionner en français et être à l'aise. Il faut qu'il y ait une demande de média en langue française. Il faut qu'il y ait une demande de manuels et que sais-je pour que nous puissions protéger cette langue et cette culture.

Vous ne pouvez simplement enclaver un certain territoire et vous en tirer de cette façon. Les Québécois commenceraient bientôt à regarder à l'extérieur et ils diraient: «Je veux aller au Manitoba mais, si je vais au Manitoba, je dois renoncer à ma langue et à ma culture. Est-ce que je suis disposé à y renoncer?»

Voilà, à mon avis, certaines des questions fondamentales auxquelles il faudra répondre, mais pour pouvoir y répondre, il faudra que cette assemblée, que les deux chambres le veuillent bien.

M. Layton: Monsieur le président, je crois que l'argument de notre témoin, qui invoque le statu quo, provient manifestement de son organisation. Personnellement, je pense que l'accord dont nous sommes saisis va beaucoup plus loin que le statu quo, et par son libellé et par son esprit.

Nous n'avons qu'à songer, en particulier, aux travaux de notre comité des langues officielles qui siège ici, sur la Colline, et qui regroupe des sénateurs et des députés, dont notre président, ici présent, M. Hamelin. Il nous a présenté récemment une loi sur les langues officielles qui, de façon très évidente, promet l'épanouissement de la langue seconde et ainsi encourage les gens à l'apprendre. Cela ne fait pas que protéger le statu quo, loin de là.

Je crois que c'est le terme «préservation» utilisé dans le texte anglais qui provoque cette réaction; le terme français utilisé est «protéger». Si nous parlons d'une chose qui peut croître, alors il faut l'alimenter pour qu'elle croisse. Je crois personnellement que ce processus est un processus de croissance. Je pense que vos propres efforts qui, selon les statistiques, ont attiré 197,998 étudiants, plus tous les autres qui leur sont liés—familles, enseignants, collectivités locales—témoignent du fait que, au pays, on s'intéresse de façon croissante au français langue seconde. J'ai constaté parmi mes collègues de la Chambre des communes qu'ils peuvent de plus en plus s'exprimer en français. Ne soyons donc pas des prophètes du malheur; sachons reconnaître les forces constructives à l'oeuvre au sein de notre société, et travaillons la main dans la main pour les faire aller de l'avant.

L'existence d'une loi sur les langues officielles, la présentation, il y a à peine quelques semaines, d'une nouvelle loi sur les langues officielles au Parlement, ne

[Texte]

organization that we are on a growing path for language education?

Dr. Purdy: Certainly. The new Official Languages Act, I must say, was a very pleasant surprise. We were absolutely amazed that the government had moved as far as it had in that direction; and I say that quite candidly. But I wonder at their reluctance now to follow that policy by introducing another small clause of promotion within this amendment.

I guess our concern is that this may be the government's will at the moment. If the Official Languages Act is passed by the House, and I hope it will be, certainly that will add to the strength of the bilingual and the bicultural aspects of Canada. I cannot help but wonder why they shy away from including that also within our Constitution. Why is it acceptable to have a bill before the House and not have the will also to include it within the Constitution? This is our concern.

Mr. Layton: I would simply want to correct an impression. We are talking in terms of the Official Languages Act in terms of federal jurisdiction—very real. But there is a language right in each province that has to be respected, which each one of the premiers had to live with when he came to that agreement, and I think we are really moving very positively.

• 1225

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Mr. Duguay.

Mr. Duguay: In my real life, I mean my real life before being elected as a Member of Parliament, I was principal of a secondary French immersion school in Manitoba. I want to say that from 1972 to 1984 we went from not having a program at all in 1972 to having nearly 20,000 young Manitobans taking French immersion in Manitoba in a 15-year period. I was always impressed that this was happening because Manitobans wanted it; all the law did was to make it possible. The Canadian Parents for French have been very active in promoting that as a viable alternative. That is great, and I pass to my second observation before my colleague Charles Hamelin.

Deuxièmement, laissez-moi vous assurer d'une chose. Il est évident pour moi, que ce soit la loi, la Charte ou la Constitution, que les gens veulent passer les lois qu'ils veulent. Les Franco-Manitobains étaient là en 1870, ils y sont encore aujourd'hui. Je peux vous garantir que si vous venez du Nouveau-Brunswick, vous verrez au Manitoba, une culture et une langue vivantes. Elles sont là et elles y seront pour bien des temps, peu importe ce que les gens veulent écrire dans une série de lois.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): The will to survive is beyond legislation or Constitution.

[Traduction]

témoignent-elles pas à votre organisation que sur le plan de l'enseignement des langues, nous sommes en pleine croissance?

Mme Purdy: Certainement. La nouvelle loi sur les langues officielles fut, pour nous, je dois le dire, une très agréable surprise. Nous étions tout à fait ébahis de voir le gouvernement aller si loin dans cette direction, et je le dis en toute franchise, mais je me demande pourquoi il hésite maintenant à poursuivre dans la même veine et à insérer dans le texte constitutionnel une toute petite clause où il serait question de promotion.

Peut-être craignons-nous que ce ne soit là la volonté du gouvernement pour le moment. Si la Loi sur les langues officielles est adoptée par la Chambre, et nous espérons qu'elle le sera, cela va certainement ajouter du poids au caractère bilingue et biculturel du Canada. Mais je ne peux pas me demander pourquoi il hésite à insérer cette disposition dans la Constitution. Pourquoi juge-t-il acceptable de présenter un projet de loi en ce sens à la Chambre tout en omettant d'insérer également cette disposition dans la Constitution? Voilà ce qui nous préoccupe.

M. Layton: J'aimerais simplement faire une mise au point. Nous parlons de la Loi sur les langues officielles qui est une loi fédérale, mais il existe, dans chaque province, des droits linguistiques qu'il faut respecter, une situation que chaque premier ministre connaissait au moment de la signature de l'accord. Je pense réellement que nous allons de l'avant.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Monsieur Duguay.

M. Duguay: Dans la vraie vie, je veux dire avant d'être élu député au Parlement, j'ai dirigé une école secondaire spécialisée dans les cours d'immersion de français au Manitoba. Alors qu'il n'existait aucun programme d'immersion en 1972, 20,000 jeunes Manitobains ont suivi des cours de français d'immersion entre 1972 et 1984, c'est-à-dire sur une période de 15 ans. Le plus surprenant, c'est que les Manitobains ont suivi ces cours parce qu'ils l'ont voulu, la loi n'a fait que rendre la chose possible. Le mouvement *Canadian Parents for French* a encouragé très activement ce genre de programmes. C'est quelque chose de très valable et je voudrais faire ma deuxième observation avant de donner la parole à mon collègue Charles Hamelin.

Secondly, I would like to assure you of one thing. Whether we talk about the law, the Charter or the Constitution, it is obvious to me that people will only enact the laws that they want. Franco-Manitobans were there in 1870, and they are still there today. I can guarantee you that if you come from New Brunswick, you will see that the culture and the language are alive in Manitoba. The culture and the language will remain alive for a long time, whatever people will write into the laws.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): La volonté de survivre transcende les lois est les constitutions.

[Text]

Dr. Purdy: Could I make a comment on that?

Mr. Duguay: Mr. Hamelin has a question, so perhaps you could do all of them at the same time.

Dr. Purdy: Okay. All right.

Mr. Hamelin: I see in you the most distinguished ambassador of the Canadian dream and the very fact that when you name yourself Hamelin, Boudria, Tremblay—

Mr. Cooper: Cooper!

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Hamelin:—you try to support this Canadian dream. Facing the anglophone majority, you sometimes lost credibility, but when your names are Purdy, Cleary, Flemming—excuse me, Mr. Thibodeau—Scott, Cooper, O'Neil, Layton and Kaplan... it is fantastic what you are doing. I would like to say that I will support personally within this government and this Parliament the fact that you exist. Go on existing, because you support, you embody the Canadian dream. I like it like that and the fact that you are called Canadian Parents for French, *non pas les «Parents canadiens pour le français»*. You keep it in English. Canadian Parents for French, it is outstanding.

Sometimes in politics we talk about paradox. Napoleon said stupidity in politics is never an obstacle.

Vous craignez que l'article sur la société distincte pourrait favoriser la création d'un ghetto enraciné où on risquerait de voir progresser les visées séparatistes. N'est-ce pas paradoxal? L'objectif même de l'Accord est de ramener le Québec, et toute sa culture, à l'intérieur du Canada. Vos craintes vont-elles jusqu'au point où l'on puisse voir se déchirer à nouveau le rêve canadien et le Canada?

Dr. Purdy: We knew you would come back to that; we are glad we got your attention by using that word. I guess our concern is that although we certainly are in favour of Quebec being brought into the accord, into the agreement—certainly it belongs and it was an omission when it was left out the first time. We have no problem with that. But I am wondering if in fact the lack of expression of a will to promote outside Quebec does not, by implication, mean that this may in time be the eventual outcome.

I think I go back to the former speaker's comments that the franco-Manitobans were there in 1870, that they were there ten years ago, that they will be there in the future. I do not think I am quite as optimistic as he is, for the simple reason that in 1870 there were no television sets. There was no bombardment by the media from south of the border. They were isolated communities that could insulate themselves against the changes that were going on outside. That is no longer the case. The communities across this country that are outside of Quebec cannot

[Translation]

Mme Purdy: Pourrais-je faire un commentaire là-dessus?

M. Duguay: Monsieur Hamelin a une question à poser et nous pourrions peut-être en finir sur ce point.

Mme Purdy: D'accord.

M. Hamelin: Je salue en vous l'ambassadeur le plus éminent du rêve canadien et le seul fait que vous vous appelez Hamelin, Boudria, Tremblay...

M. Cooper: Cooper!

Des voix: Oh, Oh!

M. Hamelin:... vous essayez de faire vivre le rêve canadien. Face à la majorité anglophone, il vous arrive parfois de perdre de votre crédibilité, mais lorsque vous vous appelez Purdy, Cleary, Flemming, excusez-moi, monsieur Thibodeau, Scott, Cooper, O'Neil, Layton et Kaplan... ce que vous faites est fantastique. J'aimerais dire que je soutiendrai personnellement votre organisation, au sein de ce gouvernement et de ce Parlement. Continuez à exister parce que vous incarnez, vous faites vivre le rêve canadien. Je m'en félicite, comme je me félicite du fait que votre mouvement s'appelle *Canadian Parents for French* et non pas «Les parents canadiens pour le français». Gardez votre nom en anglais. *Canadian Parents for French*, c'est formidable.

En politique, nous parlons quelquefois de paradoxes. Napoléon a dit qu'en politique, la stupidité n'est jamais un obstacle.

You fear that the distinct society clause might encourage the creation of a ghetto where separatists' views might flourish. Isn't that a paradox? The objective of the Accord is to bring back Quebec and all its culture within Canada. Do you fear that the Canadian dream and Canada itself might be broken once again?

Mme Purdy: Nous savions que vous alliez revenir là-dessus et nous sommes heureux d'avoir attiré votre attention en utilisant cette expression. Ce qui nous préoccupe, c'est que bien que nous soyons favorables à ce que l'Accord permette de ramener le Québec au sein du Canada, nous pensons que c'est sa place et que s'il se trouvait en dehors la première fois, ça a été un oubli. Pour nous, cela est clair. Je me demande cependant si le fait qu'on a omis d'exprimer la volonté de promouvoir le français hors-Québec ne signifie pas qu'ultimement, cette omission sera la règle.

• 1230

J'aimerais revenir sur les commentaires de l'intervenant qui m'a précédé. Il a dit que les Franco-Manitobains étaient là en 1870, qu'ils étaient encore là il y a dix ans et qu'ils seront toujours là à l'avenir. Je ne suis pas aussi optimiste que lui pour la simple raison qu'en 1870, la télévision n'existait pas. Nous n'étions pas bombardés par les médias américains. À cause de leur isolement, les communautés étaient protégées contre les influences extérieures. Ce n'est plus le cas. Les communautés hors-Québec ne peuvent plus se protéger

[Texte]

insulate themselves from the massive bombardment of material that comes from the south.

I think just yesterday I read in *The Globe and Mail* that the evangelists have now set up camp just south of the border and are beaming their message into Quebec in English. What does that do to Quebeckers and the use of their language? It is the young people that are going to be the key as to whether this bilingual nation survives, and it must be the young people who see that this is an acceptable way to go. They have to be convinced that French and English are equal and are acceptable.

M. Hamelin: Mais, docteur, il est quand même formidable de voir que vous ne vous sentez pas menacée par le phénomène de la culture et de la langue française. C'est formidable! Vous sentez que vous avez 300 millions d'anglophones derrière vous. Il y en a qui ne l'ont pas senti. Vous avez une mission extraordinaire.

You have a mission to convince the provincial level.

Dr. Purdy: Yes.

Mr. Hamelin: You have an outstanding mission that I cannot myself, or my colleagues, do. And that is the reason I call you a distinguished ambassador to the Canadian dream.

Mr. Robertson: yesterday talked about political realism. Are you going to work on political realism, provincial political realism, in order maybe one day to include at the provincial level this small clause of promotion of bilingualism in Canada?

Dr. Purdy: I have to assure you that we work at the provincial level and we work day and night. The comment was passed just recently—and I will not say to which province it was in reference—but they would far rather take on the federal government than they would Canadian Parents for French. That was uttered by the bureaucrats of one of our provinces. So I think there is no doubt we are working.

I still caution the group not to underestimate the pressures that multi-media exert on a society. I think that any small tokenism, if you want to call it, one small word, "promote," is all we are really after. If we have that small word then we have something to fight back with. If you leave it wishy-washy, as I think it is now, then it gives people like myself and my colleagues very little to fight with. If it is not acceptable in the nation's capital, if the legislators of this country will not have enough backbone to stand up and say we must promote, then what are the rest of us supposed to do in the provinces? We cannot change public opinion unless we have some allies, and we would hope that the federal government and these institutions of the House of Commons and the Senate, should be the people who are our dearest and closest allies. We are the troops out there fighting, but unless you give us some weapons there is nothing we can do. We

[Traduction]

contre les bombardements intensifs des médias situés au sud de la frontière.

Hier encore, je lisais dans le *Globe and Mail* que les évangélistes se sont installés juste au sud de la frontière et propagent leur message au Québec en anglais. Quelles conséquences pensez-vous que cela ait pour les Québécois et pour leur langue? C'est des jeunes que dépend la survie du bilinguisme de notre pays et ce sont les jeunes qui doivent réaliser que le bilinguisme est une bonne chose. Les jeunes doivent être convaincus que le français et l'anglais sont à égalité et doivent être acceptés au même titre.

Mr. Hamelin: But, doctor, it is nonetheless fantastic to see that you do not feel threatened by the French culture and language phenomenon. This is fantastic! You know that you have 300 million anglophones behind you. Some people do not know it. You have an extraordinary mission to carry out.

Votre mission consiste à convaincre les bureaucrates provinciaux.

Mme Purdy: Oui.

M. Hamelin: Vous avez une mission fantastique que mes collègues, ni moi-même, ne pouvons mener à bien. C'est la raison pour laquelle je salue en vous un éminent ambassadeur du rêve canadien.

Hier, M. Robertson a parlé de réalisme politique. Avez-vous l'intention de promouvoir le réalisme politique et en particulier au niveau provincial de façon qu'un jour, cette petite clause sur la promotion du bilinguisme au Canada soit incluse dans les lois provinciales?

Mme Purdy: Je peux vous assurer que nous sommes très actifs au niveau provincial et que nous travaillons jour et nuit. Récemment, et je ne dirai pas de quelle province il s'agit, j'ai entendu quelqu'un dire qu'il préférerait avoir à faire au gouvernement fédéral plutôt qu'aux *Canadian Parents for French*. Voilà ce que disent les bureaucrates de nos provinces. Nous sommes très actifs, personne ne peut le nier.

J'aimerais cependant faire une mise en garde. Je pense qu'il ne faut pas sous-estimer les pressions exercées par les média sur une société donnée. Je crois qu'il suffit d'un symbole, d'un simple mot «promouvoir». C'est ça dont nous avons besoin, car cela nous permet de nous battre en nous retranchant derrière ce mot. Si on laisse les choses dans le vague, comme c'est le cas à l'heure actuelle, les gens, comme mes collègues et moi-même, se retrouvent sans armes pour se battre. Si le mot promouvoir n'est pas acceptable dans la capitale nationale, si les législateurs canadiens ne sont pas prêts à défendre ce concept, que voulez-vous que nous fassions dans les provinces? Nous ne pouvons pas changer l'opinion publique si nous n'avons pas d'alliés, et nous espérons que le gouvernement fédéral et les instances de la Chambre des communes et du Sénat seront nos alliés les plus proches et les plus sincères. Nous sommes les soldats aux premières lignes mais si vous ne

[Text]

happen to be very simple people who cannot make our own.

Mr. Hamelin: Extraordinary people.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. It might be that Miss Jewett will go in a similar direction in her questioning, but it is up to her to decide that.

Ms Jewett: Thank you, Mr. Chairman. I could not help agreeing with Mr. Hamelin that you underrate yourselves enormously when you describe yourselves as very simple people. That has been one of the most eloquent briefs we have had, and your arguments are very persuasive. You are talking, of course, with a group of people who already are—all of us, I would say—wanting to see Canada a genuinely bilingual country where young people everywhere in Canada have the opportunity to become bilingual.

• 1235

By the way, even though I am slightly over 25, I am as concerned as you that these opportunities should be made available to our young people, and I am very pleased that my own constituency in the district of Coquitlam has a marvellous French immersion program. Indeed, I am pleased to see that British Columbia is one of the four leaders in increasing its French immersion over 1984-85.

I had thought, however, that in order to preserve the linguistic duality of Canada you literally would have to promote it. You have caused me to give more thought to this, but I might suggest to you, and ask for your comment, what you would think of looking at this again in a second or third round, because the Constitution is clearly going to be with us for quite a long time, to see whether the federal government, or more particularly the provinces, have not in fact preserved by promoting. To me, this particular instance of the linguistic duality of the country would require promotion in order to preserve. But we could certainly see whether in fact they have all backed off. I find it incredible to believe they would, but if they did then we really would look at this down the line.

So I ask whether you see that as a reasonable proposition: if it becomes impossible to get any change in this particular wording now, whether you would not agree that it would be even more likely to be achieved if the provinces in fact failed to promote our linguistic duality.

My second comment and question is this, that although the numbers now in French immersion Canada-wide are impressive, 197,998 students anticipated in 1986-87, do you have any breakdown of the class origin of the students or—perhaps that is too strong a word—a breakdown of the income of parents—

[Translation]

nous donnez pas d'armes, nous ne pouvons rien faire. Nous sommes des gens simples et nous ne pouvons pas nous débrouiller seuls.

M. Hamelin: Simples mais extraordinaires.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. C'est maintenant le tour de M^{lle} Jewett et ses questions nous ramèneront peut-être là-dessus.

Mme Jewett: Merci, monsieur le président. Je suis tout à fait d'accord avec M. Hamelin. Je crois que vous vous sous-estimez beaucoup lorsque vous vous présentez comme des gens très simples. Votre mémoire est l'un des plus éloquentes que nous ayons entendus jusqu'à présent et vos arguments sont très convaincants. Vous n'ignorez pas que vous vous adressez à un groupe désireux de voir l'avènement d'un Canada réellement bilingue, au sein duquel tous les jeunes auront l'occasion de devenir bilingues.

À propos, même si j'ai un peu plus de 25 ans, je pense comme vous que nous devons donner l'occasion à nos jeunes de devenir bilingues et je me félicite que dans ma propre circonscription, le district de Coquitlam ait mis en place un programme fantastique d'immersion de français. Je suis très heureuse que la Colombie-Britannique fasse partie des quatre premières provinces où les cours d'immersion ont augmenté depuis 1984-1985.

Cependant, je pensais que pour préserver réellement la dualité linguistique du Canada, il faudrait littéralement la promouvoir. Ce que vous avez dit me pousse à y réfléchir davantage. Nous pourrions peut-être revenir sur cette question à l'issue d'une deuxième ou même d'une troisième série de discussions. Qu'en pensez-vous? En effet, la Constitution ne va pas disparaître du jour au lendemain et nous pourrions peut-être nous interroger ultérieurement pour savoir si le gouvernement fédéral et plus particulièrement les provinces ont ou non réussi à préserver le bilinguisme en en faisant la promotion. À mon avis, si l'on veut préserver la dualité linguistique du Canada, il faut absolument la promouvoir. Il y a certainement moyen de voir si les gouvernements ont réussi à faire avancer le bilinguisme ou le contraire. Cette deuxième éventualité me surprendrait beaucoup, mais si c'est le cas, nous devons le savoir.

Dites-moi si vous trouvez que la proposition suivante est raisonnable: s'il s'avère impossible d'apporter maintenant la moindre modification à l'actuel libellé, ne pensez-vous pas que cela risque d'être encore plus difficile si les provinces ne réussissent pas à promouvoir notre dualité linguistique.

Mon deuxième commentaire et ma deuxième question sont les suivants: même si à l'échelle du Canada, le nombre des personnes qui suivent des cours de français d'immersion est impressionnant, en effet 197,998 élèves ont suivi des cours d'immersion en 1986-1987, pourriez-vous nous donner des détails sur l'origine sociale de ces

[Texte]

Dr. Purdy: You are back to our elitist argument.

Ms Jewett: Yes, because one of the things that I know has concerned school boards in British Columbia who have restricted funding—and these are very progressive school boards I am speaking of now—is that there are so many programs they need to have for disadvantaged young people and for those with learning disabilities, and there are a number of programs they would like to have, they would like to see enlarged, for basically, in many instances, young people who come up from lower income levels; and that they cannot sort of do everything for this group; and that in fact, so far anyway, the parents who have been most anxious to see French immersion have been from middle, and even upper, income groups.

So as I say, when we say we would like to see all young Canadians, we should mean all young Canadians having the opportunity to learn a minority language. Is that something you could comment on about the statistics, and if it is a problem in terms of income what we can do about it, and whether or not in the long run it is not a question of political will to ensure that this immersion is genuinely available to children of all backgrounds?

• 1240

Dr. Purdy: If I can go back to your first point, I think the point was made that if in fact the provinces failed to promote then would that not be a greater incentive for future meetings, etc., to in fact entrench the idea of promotion. That is very nice if you feel you have a lot of time to waste, if you feel you can give up another two or three generations of children to accomplish your goal.

Personally, I think we have lost enough time in this country of learning two languages. I think the fact that we have a momentum at the moment, that it has become an acceptable thing to do to acquire two languages—which I think is rather unique within the North American continent. . . North Americans have tended to believe that they were an isolated island unto themselves and that English was good enough. I think the reality of the world at the moment is that one language is not good enough, that it is not sufficient to send your ambassadors out to other countries speaking only English. In fact, I think that is deplorable really, that you go to countries and expect those countries to communicate with you in your language, not their language.

So I think in that case you cannot afford the extra time that you are asking to make a mistake. You have the opportunity now. I would hope you would have the courage to take advantage of that opportunity and insert a small word like "promote".

[Traduction]

élèves ou, si le terme est trop fort, sur le revenu des parents. . .

Mme Purdy: Vous en revenez à notre discussion sur l'élitisme.

Mme Jewett: Oui. Je sais que les commissions scolaires de la Colombie-Britannique ont des budgets très restreints et je vais parler de commissions scolaires très progressistes. Il existe une quantité de programmes pour les enfants défavorisés, pour les enfants ayant des difficultés d'apprentissage, etc. Je sais qu'il existe un grand nombre de programmes que ces commissions scolaires aimeraient offrir à un plus grand nombre de jeunes, et en particulier à ceux dont les parents ont des niveaux de revenus peu élevés. Les commissions scolaires ne peuvent pas faire tout ce qu'elles voudraient faire pour ces jeunes-là. Or, jusqu'à présent, les parents qui insistent le plus pour inscrire leurs enfants à des cours d'immersion de français appartiennent surtout à la tranche de revenus moyenne et même supérieure.

Ce que je veux dire, c'est que lorsque nous parlons de tous les jeunes Canadiens, nous devons donner à tous les jeunes Canadiens la possibilité d'apprendre une deuxième langue. Auriez-vous des commentaires à faire à propos de ces chiffres? Si c'est une question de revenus, y a-t-il quelque chose que nous puissions faire? Ne pensez-vous pas qu'à long terme, la décision de permettre aux enfants de tous les milieux d'accéder à des cours d'immersion relève d'une volonté politique?

Mme Purdy: J'aimerais revenir sur votre premier point. On a dit plus tôt que si les provinces n'avaient pas réussi à promouvoir le bilinguisme, cela devrait être une raison de plus pour inscrire dans la Constitution cette notion de promotion, afin que l'on puisse en discuter lors de réunions ultérieures. C'est très joli si vous pensez que vous avez beaucoup de temps à gaspiller et que vous pouvez bien sacrifier deux ou trois autres générations d'enfants avant d'en arriver à vos fins.

Personnellement, je pense que nous avons suffisamment perdu de temps. Il se trouve qu'à l'heure actuelle, le bilinguisme gagne du terrain, que l'apprentissage de deux langues est une chose tout à fait bien acceptée, ce qui est assez unique dans le continent nord-américain. Les Nord-Américains ont toujours eu tendance à se considérer comme une île isolée du reste du monde et à croire que l'anglais suffisait. Aujourd'hui, dans le monde entier, la réalité, c'est qu'une seule langue ne suffit plus. On ne peut plus envoyer à l'étranger des ambassadeurs qui ne parlent que l'anglais. J'estime d'ailleurs déplorable de se rendre à l'étranger et de s'attendre à ce que les gens communiquent avec vous dans votre langue, et non pas le contraire.

Je pense que nous ne pouvons plus nous permettre d'attendre encore et de commettre de nouvelles erreurs. L'occasion existe et nous devons la saisir. J'espère que nous aurons le courage de la faire et d'inscrire dans la Constitution cette notion de «promotion».

[Text]

As I say, I make this argument and it is up to you to either accept it or say that it is a useless argument. I cannot envisage giving the provinces a chance to fail at something. If you suspect in the slightest remote way that they might fail then do not give them the chance to do so. You would not give small children the chance to hurt themselves if you knew that what you were putting them into was a situation where they might be hurt; that would not be a reasonable thing to do. I do not think it is reasonable to allow the provinces to in fact destroy probably a generation now that has acquired this bilingualism by leaving a gap between it and the next.

Ms Jewett: When do you think the next phase is going to be? You are speaking of two or three generations. I have a terrible feeling we are going to be sitting around the constitution table annually.

Dr. Purdy: I hope not. I think if you just accept this small thing, that you cannot just only promote in one area of the country, that you must promote on a national scale, then you are not going to fall into this trap of having to do this over and over and over again. You will get it right the first time and therefore it will not be necessary to go back to that.

Now, in response to your second question, which is really the old question of whether French immersion is not a program for the elite, I think as an organization we reject that completely. I think statistics probably show that the first groups that went into immersion were in fact children of the professional classes, the middle class of this country. I think there is lots of research onboard now to say that in fact the ability to learn a second language does not depend upon your intelligence quotient, that people can learn another language and it is not dependent upon how much intelligence you have. Of course you have to take into effect children who have learning disabilities and this sort of thing, which could not be considered in an ordinary sample.

Generally speaking, the ability to learn a second language has nothing to do with your ability to learn. If that were the case, there would be all sorts of people around this world who could not speak any language. That is not the case; you learn your mother tongue. So if you have the intelligence to do that then you have the intelligence to acquire a second language if you are exposed to it early enough.

Ms Jewett: If I may interrupt, that was not the point I made. I think myself that native intelligence is randomly distributed in the population, and I hope you think so too.

Dr. Purdy: I hope so.

Ms Jewett: It is not based on class or income or anything else at all. My question really was whether you could tell me the degree to which the young people in French immersion now come from a much broader base

[Translation]

Comme je l'ai dit, il vous appartient d'accepter ou non cet argument. Nous ne devons pas permettre aux provinces de risquer de se tromper. De la même façon que nous ne devons pas permettre à un petit enfant de risquer de se blesser, en le mettant dans une situation où il risque de le faire. Cela ne serait pas raisonnable. Je ne pense pas qu'il soit raisonnable de permettre aux provinces de risquer de détruire toute une génération pour qui le bilinguisme est un acquis, en laissant le temps s'écouler.

Mme Jewett: Quand envisagez-vous la prochaine phase? Vous parlez de deux ou trois générations. J'ai l'horrible impression que nous allons nous retrouver tous les ans autour de la table constitutionnelle pour en reparler.

Mme Purdy: J'espère que non. Si vous acceptiez seulement cette petite chose, à savoir que l'on ne peut pas promouvoir le bilinguisme dans une région du pays seulement, et qu'on doit le promouvoir à l'échelle nationale, alors vous n'aurez pas à en rediscuter constamment. Vous aurez évité cet écueil. En faisant les choses bien la première fois, il ne sera pas nécessaire d'y revenir.

Maintenant, pour répondre à votre deuxième question, savoir si oui ou non les programmes d'immersion de français sont destinés à l'élite, je peux vous dire que notre organisation rejette complètement cette hypothèse. Les statistiques indiquent peut-être que les premiers à se prévaloir des cours d'immersion ont été les enfants des professionnels, c'est-à-dire de la classe moyenne canadienne. Mais de nombreux travaux de recherche indiquent également que la capacité d'apprendre une deuxième langue ne dépend pas de votre quotient intellectuel. Il faut par ailleurs tenir compte des enfants qui ont des difficultés d'apprentissage, etc., mais c'est un problème à part.

De façon générale, la capacité d'apprendre une deuxième langue n'a rien à voir avec la capacité d'apprendre. Si c'était le cas, un grand nombre de gens seraient parfaitement incapables de parler la moindre langue. Or ce n'est pas le cas puisque nous apprenons tous notre langue maternelle. Si l'on a suffisamment d'intelligence pour apprendre sa langue maternelle, on peut aussi bien acquérir une deuxième langue, à condition d'y être exposé suffisamment tôt.

Mme Jewett: J'aimerais vous interrompre, car ce n'est pas ce que j'ai dit. Personnellement, j'estime que l'intelligence innée est une chose qui est partagée de façon tout à fait aléatoire et j'espère que vous êtes d'accord.

Mme Purdy: Je l'espère.

Mme Jewett: L'intelligence ne dépend pas de la classe sociale, du revenu ou de quoi que ce soit. J'aurais voulu que vous me disiez dans quelle mesure les jeunes qui suivent des cours d'immersion de français viennent d'un

[Texte]

in terms of income and parental occupation than they used to.

Dr. Purdy: Okay. My colleague wishes to comment, so I will let him.

Dr. Berkeley Flemming (New Brunswick Director, Canadian Parents for French): There has not been very much research on this question. There have been a number of studies that I am familiar with, one in Ontario by a man named Olson, who was one of the people who made this claim of class bias in immersion quite some years ago. There has been a more recent study by Rita Bienvenue, who comes to quite the opposite conclusion. One of the differences, other than the fact that they were studying different provinces, is that the second study was done eight or nine years later.

• 1245

Most of the evidence we have on this is impressionistic, but there are some studies such as those two. My impression is that in fact the class origins of students in immersion have widened. There is some variation by province in terms of how quickly that has happened. Evidently the parents who are interested in immersion early on tended to be the well organized, articulate, school board politics oriented parents, and ones whose focus was on education for their children and that sort of thing.

I suspect that in fact the narrow class origins point was a fairly good one early on. Ironically, as it becomes less and less the case—and again I am basing this on impressions—we have other problems arising in the minds of school boards. For example, I have had comments made to me in my own district that as the recruitment of students into immersion is widening to include parents of all socio-economic backgrounds, and independent of that, children of average and below average intelligence—because there was this impression early on that it was a program for children with a higher academic potential and so forth—as the recruitment becomes wider and wider, school boards become concerned that parents are putting their children into immersion for the wrong reasons. That is one comment I have had made to me. It is the thing to do; it is a bandwagon thing.

In other words, as we have succeeded as an association and as some others have succeeded in persuading parents that it is not something aimed at the well-off or the smart, school boards have become more and more nervous. In some districts in my province well over the half of the incoming students in grade one are in immersion. School boards are concerned. The very same people who were concerned earlier on that the recruitment was narrow are now concerned that it is wide. It is just one of those many ironies and paradoxes.

[Traduction]

horizon social plus vaste que par le passé, compte tenu des revenus et de la profession de leurs parents.

Mme Purdy: D'accord. Je crois que mon collègue souhaite intervenir et je lui donnerai donc la parole.

M. Berkeley Flemming (directeur du Nouveau-Brunswick, Canadian Parents for French): Très peu de recherches ont été faites là-dessus. J'en connais cependant plusieurs, et notamment celles réalisées en Ontario par M. Olson. M. Olson fait partie de ceux qui ont parlé d'un préjugé de classe à propos des cours d'immersion il y a quelques années. Une étude plus récente de Rita Bienvenue est arrivée à des conclusions pratiquement opposées. En dehors du fait que ces études portent sur des provinces différentes, celle de M^{me} Bienvenue a été effectuée huit ou neuf ans plus tard que la première.

Les témoignages que nous possédons sur ce sujet sont assez superficiels mais certaines études comme ces deux-là ont cependant été effectuées. J'ai l'impression que les étudiants qui suivent des cours d'immersion viennent d'un horizon social plus vaste. Il existe des variations d'une province à l'autre, pour ce qui est de la rapidité avec laquelle le changement est intervenu. De toute évidence, les parents qui ont été les premiers à s'intéresser à l'immersion sont des parents généralement bien organisés, réfléchis et intéressés par les politiques des commissions scolaires et par l'instruction donnée à leurs enfants.

En fait, je pense qu'il est vrai qu'au début, l'argument élitiste avait une certaine valeur. Mais ironiquement, au fur et à mesure que cet argument perd de sa force, et je répète que je me fonde ici sur des impressions, de nouveaux problèmes se posent aux commissions scolaires. Par exemple, j'ai entendu dire dans ma propre circonscription que, parallèlement au fait que l'on recrute maintenant dans les cours d'immersion des élèves venant de tous les milieux socio-économiques, on y trouve également de plus en plus des enfants d'intelligence moyenne et inférieure à la moyenne. En effet, les programmes d'immersion étaient considérés par le passé comme destinés à des enfants plus doués. Étant donné que le recrutement est de plus en plus large, les responsables des commissions scolaires s'inquiètent de voir les parents mettre leurs enfants dans des cours d'immersion pour des raisons qui ne sont pas les bonnes. Je vous rapporte un commentaire que l'on m'a fait. Cela fait bien de mettre ses enfants dans des cours d'immersion, c'est à la mode.

En d'autres termes, en réussissant, avec d'autres associations comme la nôtre, à persuader les parents que les cours d'immersion ne s'adressent pas exclusivement aux riches ou aux surdoués, nous nous exposons à des réactions de plus en plus nerveuses de la part des commissions scolaires. Dans certaines régions de ma province, près de la moitié des élèves de première année sont en immersion. Cela préoccupe les commissions scolaires. Ceux qui dénonçaient autrefois l'élitisme se préoccupent maintenant de la vulgarisation de

[Text]

Ms Jewett: You cannot win. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. I think it is not too late to allow another question. Madam Blais-Grenier has asked for it, if you are ready to hear what she has to ask.

Mrs. Blais-Grenier: I have a comment to make. As a Quebecker, I am very impressed by your presentation. It strikes me now that you have reached almost the same position in essentially the same request as *la Fédération des francophones hors Québec*—that group fighting for its mere survival, and your group fighting for the enrichment that the capacity to communicate in the two languages, French and English, brings to your children. I think you are showing us sensitivity and a capacity, an open-mindedness that should be our goal as Canadians. I commend you for this. I have no questions.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Senator Robertson, I saw your finger up.

Senator Robertson: Thank you, Mr. Chairman. Down in the corner it is hard to get attention sometimes.

I want to welcome and thank this group for coming; it makes one very proud to be a Canadian. Coming from New Brunswick, I am not only familiar with a lot of the work they do, but I am familiar with a lot of the problems we have encountered. I should, I suppose, put in a commercial for Premier Hatfield, since he is over 25 too, and is known as perhaps one of the best promoters of the second language around.

• 1250

I would just caution you. As a former provincial member, I guess I understand your concern about "preserve and promote". I think the First Ministers have done an outstanding job of getting that word "preserve" in there, knowing how very, very fussy and particular First Ministers of provinces are with respect to the protection of their jurisdictions. I understand that you would rather have "promote", and so perhaps would some of us, but again I perhaps agree with Pauline Jewett. I do not know how you can preserve anything without promoting it, and social change is a very slow process. It is frustrating. Sometimes if you go too fast you end up with something worse than that with which you started.

The gentleman from New Brunswick who was discussing... there is almost a bit of a stalemate down home where we are saying it is just the thing to do to go into immersion, etc. I believe it is going to take another generation before we get over that little hurdle, because a lot of that resistance is coming from the fact that as we

[Translation]

l'immersion. C'est là une ironie et un paradoxe de la situation actuelle.

Mme Jewett: On ne peut pas gagner. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. Je crois que nous avons encore le temps d'entendre une autre question. M^{me} Blais-Grenier a demandé la parole et je vais donc la lui donner.

Mme Blais-Grenier: J'aimerais faire un commentaire. En ma qualité de Québécoise, j'ai été très impressionnée par votre exposé. Ce qui me frappe, c'est que vous êtes arrivé à la même position que la Fédération des francophones hors Québec, un groupe qui se bat pour survivre. Vous vous battez pour donner à vos enfants la capacité de communiquer dans les deux langues officielles, le français et l'anglais, ce qui est un enrichissement. Je pense que vous démontrez une sensibilité, une ouverture d'esprit et une compétence qui devraient servir d'exemple à tous les Canadiens. Je vous félicite. Je n'ai pas de questions.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Sénatrice Robertson, vous avez levé la main?

La sénatrice Robertson: Merci, monsieur le président. Je suis dans mon petit coin et il est parfois difficile d'attirer l'attention.

Je voudrais remercier ce groupe et lui souhaiter la bienvenue. Vous nous rendez fiers d'être Canadiens. Je viens du Nouveau-Brunswick et je ne connais pas très bien les travaux de ce groupe, mais je sais quels sont les problèmes qui se posent. Étant donné que le premier ministre Hatfield a lui aussi dépassé son 25^e anniversaire, je pourrais peut-être lui faire un peu de publicité. En effet, il est connu comme l'un des plus grands promoteurs du bilinguisme dans la région.

J'aimerais vous mettre en garde. En ma qualité d'ancienne députée provinciale, je crois comprendre ce que vous voulez dire par «préserver et promouvoir». J'estime qu'il faut féliciter les premiers ministres pour avoir employé le mot «préserver» ici, étant donné que les premiers ministres des provinces sont extrêmement susceptibles lorsqu'il s'agit de protéger leur compétence. Je crois savoir que vous préférez le mot «promouvoir» et vous n'êtes peut-être pas les seuls, mais je serais plutôt d'accord avec Pauline Jewett. Je ne sais pas comment on peut préserver quoi que ce soit sans le promouvoir. D'autre part, l'évolution sociale est un processus très lent. C'est frustrant. Si vous allez trop vite, vous risquez de vous retrouver dans une situation pire que celle dans laquelle vous vous trouvez au début.

Quant au monsieur du Nouveau-Brunswick qui a pris la parole... lorsqu'on dit que l'immersion est à la mode, c'est un peu comme si on faisait un constat d'échec. Je crois qu'il faudra une autre génération avant de franchir cet obstacle. S'il existe une certaine résistance, c'est que nous augmentons le nombre de classes d'immersion alors

[Texte]

increase our immersion classes there are fewer and fewer jobs for English-speaking teachers. Until we get the next generations of teachers who are fluently bilingual, we may be spinning our wheels a little bit. I hope not.

Progress can be made. If you look to what we have been able to do—and I think in New Brunswick we are rather proud of our accomplishments—we still have a long way to go. It has taken us a long while. It has been a slow, miserable, dog-eat-dog process at times. We have had some unhappy moments, but people are now feeling comfortable; as your survey shows, across the country there is an acceptance and understanding. So I congratulate you and encourage you, but I also would ask you not to be discouraged because it is not going to turn around overnight.

I think we have come a long way nationally, and certainly in our province we have come a long way although recognizing we have a long way to go. It is the pressure at the provincial level. I really believe federal governments can only do so much. The Constitution cannot dictate to the provinces. It has to be there with the co-operation and the agreement of all the First Ministers. I believe just getting that phraseology there is a major accomplishment.

I am really glad to see you here. Thank you for coming. You are a great example for all Canadians.

The Joint Chairman (Senator Tremblay): Thank you very much. I do not want to summarize what has been said, but I will just give an impression. I think each in his or her own way has expressed praise for the work you are doing—some in colourful language, like Mr. Hamelin, others with sensitivity, others with what I might call a sort of senatorial wisdom. However, all of us do join in praising your work and thanking you for having come to tell us about it. Thank you very much.

The meeting is now adjourned.

AFTERNOON SITTING

• 1505

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Ladies and gentlemen, we have the singular honour of having a very respected constitutional lawyer with us today. Many of us know him by reputation, others know him personally, but Mr. Robert Décaré has written a great deal about the Constitution and on behalf of all of the committee, Mr. Décaré, I would like to welcome you to our committee. I request that you make an opening statement to us and then perhaps you will submit yourself to the tender mercies of members of the committee.

[Traduction]

qu'il y a de moins en moins d'emplois pour les professeurs de langue anglaise. En attendant d'arriver à la prochaine génération de professeurs parfaitement bilingues, nous risquons de tourner un peu à vide. J'espère que non.

Nous pouvons progresser. Si l'on pense à ce que nous avons été capables de réaliser, et au Nouveau-Brunswick nous sommes très fiers de ce que nous avons fait, il n'est pas difficile de constater qu'il y a encore du chemin à faire. Cela nous a pris très longtemps. Le processus a été long, difficile et parfois cruel. Nous sommes passés par des moments de désespoir mais maintenant, les gens se sentent à l'aise. Comme l'indique l'étude que vous avez citée, le bilinguisme est accepté et compris dans l'ensemble du pays. Je voudrais donc vous féliciter et vous encourager. En même temps, je voudrais vous demander de ne pas vous décourager car les choses ne se feront pas du jour au lendemain.

Nous avons fait du chemin à l'échelle nationale, et aussi dans notre province, même s'il nous reste beaucoup à faire. Cependant, les gouvernements provinciaux sont assujettis à de nombreuses pressions. Je crois qu'il existe des limites à ce que le gouvernement fédéral peut faire. La Constitution ne peut pas dicter aux provinces ce qu'elles ont à faire. Les choses doivent se faire avec la coopération et l'accord de tous les premiers ministres. Réussir à inscrire cette expression me semble une réussite de taille.

Je suis très heureux que vous soyez ici. Merci d'être venus. Vous êtes un exemple pour tous les Canadiens.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Merci beaucoup. Je ne voudrais pas résumer ce qui a été dit mais je vous ferai part de mon impression. Chacun a exprimé à sa façon des louanges pour le travail que vous faites, et certains ont employé un langage coloré, comme M. Hamelin, d'autres ont parlé avec beaucoup de sensibilité, et d'autres encore avec une sorte de sagesse sénatoriale. Cependant, nous voudrions collectivement vous féliciter de votre travail puis vous remercier d'être venus nous en parler. Merci beaucoup.

La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le coprésident (M. Speyer): Messieurs et mesdames, nous sommes très honorés d'avoir avec nous aujourd'hui un expert du droit constitutionnel qui jouit d'une grande estime. Plusieurs parmi nous le connaissent de réputation et d'autres le connaissent personnellement; cependant, maître Robert Décaré a beaucoup écrit sur la Constitution et, au nom de tous les membres du Comité, je voudrais vous souhaiter le bienvenue à notre comité, maître Décaré. Je vous demande de faire une déposition préliminaire, après quoi vous accepterez peut-être de vous soumettre à la merci des membres du Comité.

[Text]

Welcome.

Mr. Robert Décary (Noël, Décary, Aubry & Associates): Thank you.

Merci, messieurs les coprésidents, mesdames, messieurs les sénateurs et députés. Le 14 mai dernier, devant la Commission parlementaire des institutions convoquées par le gouvernement du Québec, j'indiquais que la question à laquelle nous avions à répondre était la suivante: Les termes de ce projet d'entente permettront-ils au Québec de rallier les rangs de la famille canadienne avec un espoir solide et une possibilité sérieuse d'en arriver à un renouvellement d'un fédéralisme qui soit compatible avec les aspirations du Québec au sein d'un état fédéral?

Je répondais oui à cette question, sous réserve d'une précision qui, à mon avis, s'imposait au chapitre du pouvoir de dépenser. Cette précision a été apportée le 3 juin dernier. J'ajoutais qu'il n'était pas possible de donner une interprétation indiscutable au texte proposé ou qu'il puisse rallier l'unanimité. Toute loi, et encore plus, toute constitution, prête inévitablement flanc à l'interprétation. Cela était vrai du projet de l'Accord, cela est vrai aussi de l'Accord final. Tout texte qui résulte d'un compromis politique a des faiblesses de par sa nature même dans un état fédéral, où, par définition, des individus ont mis en commun leurs différences et leurs particularités propres.

Je précisais qu'il ne fallait pas attendre que cet Accord soit parfait et complet. Cet Accord ne constituait, en effet, que le début d'un processus. Le but premier de la rencontre des premiers ministres était de rapatrier le Québec. Il n'était pas, et ne pouvait pas être, d'entreprendre une réforme globale du système fédéral. Il en est de même aujourd'hui. On ne peut pas, on ne doit pas, analyser le texte final sans tenir compte de son contexte, de son objectif, du seul objectif qu'avaient les onze premiers ministres. Cet objectif était, et il demeure, de rapatrier le Québec, de mettre fin à l'isolation dans laquelle s'est retrouvé le Québec en 1982, de permettre au Québec d'adhérer, la tête haute, à une entente dont il a été exclus.

Cet objectif, au fond, était et demeure, de dire aux Québécois: Vous avez dit oui, le 20 mai 1980 à un Canada renouvelé. Mais les promesses n'ont pas été respectées. Pire, le Canada s'est soit-disant renouvelé sans vous et malgré vous. Nous venons aujourd'hui vous dire, non pas que tout est réglé, mais que les temps ont changé, que les politiciens et les attitudes ont changé, que le moment est venu de reprendre contact et de jeter ensemble les bases d'un fédéralisme renouvelé. C'est cela que l'entente du 3 juin vient dire aux Québécois; rien de plus, mais rien de moins. C'est en terme d'esprit bien plus que de pouvoirs qu'il faut examiner cette entente.

Cette entente assoit, une fois pour toutes, le caractère fédéral de ce pays. Elle reconnaît, elle valorise, elle encourage les différences qui sont le propre d'un état fédéral. Le débat n'en est pas un de centralisation ou de décentralisation, mais de fédéralisme ou d'unitarisme.

[Translation]

Bienvenue.

Me Robert Décary (Noël, Décary, Aubry & Associates): Merci.

I would like to thank the co-chairmen, the hon. senators and the hon. members. On May 14 of this year, before the parliamentary committee on institutions convened by the Government of Quebec, I indicated that the question to which we had to address ourselves was the following: Will the terms of this draft agreement make it possible for Quebec to rejoin the family of Canadian citizens with a solid hope and a serious possibility of arriving at a renewal of a federalism that will be compatible with the aspirations of Quebec within a federal state?

My answer to this question was "yes", subject to one clarification which, in my view, was necessary concerning spending powers. This clarification was made on June 3, 1987. I added that it was not possible to provide an indisputable interpretation of the proposed text or to hope that it could meet with unanimous approval. Any law, and still more any constitution, is inevitably open to interpretation. This was true of the draft accord, and it is also true of the final accord. Any text that results in a political compromise naturally has shortcomings even in a federal state, where, by definition, individuals have pooled their differences and their distinctive characteristics.

I went on to say that this accord must not be expected to be perfect and complete. Indeed, it represented merely the beginning of a process. The primary aim of the meeting of the first ministers was to bring Quebec into the fold. It was not, and could not be, to embark upon an overall reform of the federal system. The same applies today. The final text cannot, indeed, must not, be analysed without taking into account its context, its objective, the sole objective that the 11 first ministers had. This objective was, and remains, to bring Quebec back into Canada, to put an end to the isolation in which Quebec found itself in 1982, to make it possible for Quebec to subscribe, with dignity, to an agreement from which it had been excluded.

Basically, this objective was and still is to tell Quebecers: you said "yes" on May 20, 1980, to a renewed Canada. But the promises were not kept. Even worse, Canada supposedly underwent a renewal without you and in spite of you. We come here today to tell you not that everything has been settled, but that times have changed. That politicians and attitudes have changed, that the time has come to make contact again and lay the basis of a renewed federalism together. This is what Quebecers have been told by the agreement of June 3—nothing more, nothing less. This agreement must be examined much more in terms of its spirit than in terms of powers.

This agreement establishes, once and for all, the federal character of this country. It recognizes, it promotes, it encourages the differences that are the distinctive feature of a federal state. The debate is not between centralization or decentralization, but between federalism or the unitary

[Texte]

Voulons-nous d'un pays où tout le monde serait semblable, ce qui suppose inévitablement l'assimilation culturelle et linguistique; ou voulons-nous d'un pays où seraient mises en commun et à profit nos différences?

Il m'apparaît sain, normal et souhaitable, dans un état fédéral comme le nôtre, que les provinces aient un mot déterminant à dire dans la nomination des juges. Ce sont les arbitres ultimes des différends de la fédération. Que les provinces aient un mot déterminant à dire dans le choix des membres d'un Sénat qui, selon la conception des fondateurs du pays, devait représenter les régions et les minorités. Il était anormal, malsain et anti-fédéral que le gouvernement fédéral puisse agir à sa guise dans ces domaines.

• 1510

Un amendement s'impose toutefois pour assurer que les avocats et juges des Territoires puissent être inscrits sur la liste des candidats à la Cour suprême et pour assurer que les Territoires conservent leurs sénateurs.

Il m'apparaît sain, normal et souhaitable que l'unanimité soit requise. L'accord de la plus petite province comme celui de la plus importante, serait requis avant que ne soit modifiée la structure de la composition du pays. Une fédération est un contrat qui ne saurait être modifié dans ses composantes essentielles sans le consentement de toutes et chacune des parties. Il ne faut pas qu'à l'avenir se reproduise pour aucune province l'isolement dans lequel se retrouve le Québec aujourd'hui. Puisqu'il est devenu monnaie courante, dans la pratique du fédéralisme canadien, que le gouvernement central dépense dans des domaines de compétence provinciale exclusive, le moins que l'on puisse exiger, pour respecter l'esprit fédéral, est que les gouvernements provinciaux conservent la latitude de dépenser comme bon leur semble dans les domaines de leur compétence et qu'ils puissent décider de ne pas participer à un programme fédéral.

Je considère qu'à cet égard l'Accord du 3 juin constitue un compromis valable. Les provinces acceptent que le fédéral envahisse leur champ de compétence, mais le fédéral, en retour, accepte de verser une compensation aux provinces qui ne s'associent pas au programme fédéral, mais qui établissent chez elles un programme compatible avec les objectifs nationaux. Je ne comprends tout simplement pas qu'on puisse parler de décentralisation; qu'on puisse y voir un danger de balkanisation quand le pouvoir du gouvernement central de dépenser est reconnu dans des domaines dans lesquels il n'a aucune juridiction. Ce n'est pas cet accord qui menace les programmes nationaux. Ce serait l'absence d'accord qui mettrait ces programmes en péril.

Après 120 ans, la Constitution du Canada reconnaîtra formellement à la fois la dualité canadienne et la spécificité québécoise. C'est là reconnaître l'évidence, mais il fallait le faire, semble-t-il, si l'on en juge par la réaction de certains. Le fait anglais au Canada est reconnu. Ce n'est pas négligeable si on peut s'assurer que les provinces autres que le Québec ne seront pas

[Traduction]

state. Do we want a country where everyone would be the same, which inevitably implies cultural and linguistic assimilation; or do we want a country in which our differences would be pooled and turned to good account?

It strikes me as healthy, understandable and desirable, in a federal state such as this, that the provinces have a decisive say in the appointment of judges. They are the final arbiters of the disagreements of the federation. Let the provinces have a deciding say in the selection in the members of the Senate, which was meant by the Fathers of Confederation to represent the regions and minorities. It was irregular, unhealthy and anti-federal for the government to be able to do as it pleased in these areas.

Notwithstanding, an amendment is necessary to ensure that the lawyers and judges of the Territories may be included in the list of candidates for the Supreme Court and to ensure that the Territories retain their senators.

It strikes me as healthy, understandable and desirable that unanimity be required. The agreement of the smallest province as well as the largest would be required before the structure or the composition of the country was altered. A federation is a contract whose basic components cannot be altered without the consent of each of the parties. No province must ever again find itself in the state of isolation in which Quebec is today. Because it has become a common occurrence in the practice of Canadian federalism for the central government to spend money in areas that are exclusively within provincial jurisdiction, the least that can be demanded in order to comply with the spirit of federalism is that the provincial governments retain the latitude to spend according to their own lights in areas within their jurisdiction and that it be left to them to decide to opt out of a federal program.

I consider that, in this respect, the agreement of June 3, constitutes a worthwhile compromise. The provinces agree that the federal government is invading their area of jurisdiction, but the federal government, in return, agrees to provide compensation to provinces that opt out of a federal program but establish within their territory a program that is compatible with the national objectives. I simply do not understand how one can talk about decentralization; how any danger of balkanization can be seen when the spending power of the central government is recognized in areas in which it has no jurisdiction. This agreement does not threaten national programs—rather, it would be the absence of an agreement that would jeopardize these programs.

After 120 years, Canada's Constitution will officially recognize both the duality of Canada and the distinct nature of Quebec. To do so is to state the obvious, but it seems that it was necessary to do so, judging by the reaction of some. The English fact in Canada is acknowledged. That could have its importance, as we can now ensure that the provinces, other than Quebec, will

[Text]

balkanisées sur le plan linguistique, sous l'effet d'une immigration de plus en plus importante. Ce n'est pas négligeable non plus si l'on peut s'assurer que la communauté anglophone du Québec pourra continuer de s'épanouir.

Le fait français est aussi reconnu au Canada. Ce qui est encore moins négligeable, car une minorité dans un pays ou sur un continent a toujours besoin de protection spéciale. Hors Québec, la vie française devient une caractéristique fondamentale du Canada, et les gouvernements tant fédéral que provinciaux se font imposer le rôle de la protéger. Pour les francophones hors Québec c'est un gain important sur le plan symbolique, mais aussi sur le plan pratique. Dorénavant, la Constitution, donc aussi la Charte, donc les droits linguistiques et scolaires devront être interprétés de manière à assurer la protection des parlant français. Ce n'est sûrement pas encore assez, mais c'est déjà un progrès.

La réalité française du Québec est reconnue. Que le Québec forme une société distincte au sein de la fédération canadienne, est une évidence telle que je ne comprends pas ceux qui encore aujourd'hui refusent d'appeler cette évidence par son nom. Et certains de ceux-là n'ont-ils pas reconnu que le Québec était distinct lorsqu'en 1982, ils ont voulu façonner un Canada sans le Québec. Sans le Québec, le fait français ailleurs au Canada serait une illusion. S'il y a une Loi sur les langues officielles, s'il y a des garanties linguistiques et scolaires au Canada, c'est parce qu'il existe au Canada une province majoritairement française. Si l'on veut assurer la protection du fait français partout au Canada, il faut, de toute évidence, donner à cette province majoritairement française les instruments politiques et législatifs nécessaires à la promotion de sa langue, de son génie, de sa civilisation.

C'est ce que l'Entente du 3 juin cherche à accomplir en confiant à la fois au gouvernement et à la Législature du Québec le rôle de protéger et aussi de promouvoir le caractère distinct du Québec.

Je m'inscris en faux contre ceux qui craignent une érosion des droits de la minorité anglophone du Québec. L'entente se situe dans un cadre résolument fédéraliste. Dans un cadre où le Québec, d'entrée de jeu, accepte cette caractéristique fondamentale qu'est la dualité canadienne, même sur son territoire. Les garanties linguistiques et scolaires des minorités anglophones demeurent.

• 1515

Le Québec assume son rôle constitutionnel de protéger sa minorité anglophone. Mais, il conserve, comme chacune des provinces, le pouvoir de choisir la langue officielle de la province et d'imposer l'utilisation de cette langue là où la Constitution actuelle, la Charte canadienne et les chartes provinciales ne confèrent pas de garanties linguistiques, scolaires ou autres. Si les provinces veulent augmenter les garanties linguistiques et scolaires

[Translation]

not be balkanized in the sphere of language under the impact of increasingly heavy immigration. Neither is it negligible to be able to ensure that the English-speaking community in Quebec will be able to continue to develop.

The French fact is also acknowledged in Canada. This is even less negligible, because a minority in a country or on a continent always needs special protection. Outside Quebec, the French way of life becomes a fundamental characteristic of Canada, and both federal and provincial governments are having the role of protector conferred upon them. For francophones outside Quebec, this is an important gain, not only symbolically, but also in practical terms. Henceforth, the Constitution, and therefore, also the Charter, and thus language and education rights will have to be interpreted in such a way as to ensure the protection of francophones. This is certainly not yet enough, but it does represent some progress.

The French fact of Quebec is recognized. That Quebec forms a distinct society within the Canadian federation is such an obvious fact that I cannot understand those who still refuse to call it by its name. And, did not some of these people in effect recognize that Quebec was distinct when, in 1982, they wanted to form a Canada without Quebec? Without Quebec, the French fact elsewhere in Canada would be an illusion. If there is an Official Languages Act, if there are linguistic and educational guarantees in Canada, it is because there exists in Canada a province in which the majority is French. If we wish to ensure the protection of the French fact throughout Canada, this province that is mainly French must obviously be given the political and legislative tools required to promote its language, spirit and culture.

This is what the agreement of June 3 strives to accomplish by giving both the government and the legislature of Quebec the role of protecting and also promoting the distinct nature of Quebec.

I take issue with those who fear an erosion of the rights of the English-speaking minority in Quebec. The agreement is decidedly within a federalist context, a context in which Quebec, from the outset, accepts this fundamental characteristic of Canadian duality, even on its own territory. The linguistic and educational guarantees of the English-speaking minority are retained.

Quebec is assuming its constitutional role of protecting its English-speaking minority. Notwithstanding, it retains, as do each of the other provinces, the power to choose the official language of the province and to impose the use of this language in sectors where the present Constitution, the Canadian Charter and the provincial charters do not confer linguistic, educational or other guarantees. If the provinces wish to add to the linguistic and educational

[Texte]

de leurs minorités officielles respectives, elles pourront le faire.

Si le Parlement fédéral veut augmenter les droits des institutions fédérales des minorités officielles, il pourra le faire. Ce n'est pas maintenant que ce débat doit avoir lieu, ce devra être lors d'une prochaine ronde de discussions constitutionnelles.

Je suis conscient que l'Entente ne répond pas aux attentes des autochtones, des francophones qui vivent ailleurs qu'au Québec, des femmes, des groupes ethniques de certaines régions, voire de certaines provinces. Je dis à ces gens, à ces groupes, à ces régions de ne pas confondre les enjeux. Le processus ne fait que commencer. Il ne peut aller nulle part, tant que le Québec ne sera pas devenu un membre à part entière de la famille canadienne. Il faut d'abord et avant tout s'assurer que le Canada redevienne pan-canadien et fédéral. Ce qu'il n'est plus depuis 1982. Si l'Accord du 3 juin n'était pas approuvé par le Parlement et par les neuf autres législatures, le Québec devra, s'il veut être logique avec sa position, vivre son isolement, se retirer de toute discussion constitutionnelle et faire doucement, mais sûrement, son indépendance *de facto*.

En terminant, j'aimerais attirer votre attention sur une partie de l'Accord constitutionnel qui a échappé jusqu'ici à plusieurs observateurs. Au tout début, lorsqu'on parle des considérants, on dit:

Les premiers ministres du Canada et des provinces, considérant qu'à leur réunion d'Ottawa ils ont conclu à l'unanimité un accord sur les modifications constitutionnelles propres à assurer la participation pleine et entière du Québec à l'évolution constitutionnelle du Canada dans le respect du principe de l'égalité de toutes les provinces;

Voilà le but de l'Accord qui est devant nous ce matin. Toutes les discussions devraient se limiter à chercher en quoi cet Accord répond aux demandes du Québec, et non pas à chercher, par le biais de cet Accord, à refaire la Constitution canadienne ou à entreprendre, dès maintenant, un processus de réforme global.

C'est ce que je vous indiquais dans la lettre que j'adressais au greffier de ce Comité. J'apprécierais, puisque que mon champ d'expertise porte surtout sur les questions de la dualité et de la Cour suprême, que vos questions portent principalement sur ces points.

Je vous remercie.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, sir. Mr. Ouellet.

M. Ouellet: Monsieur le président, je vous remercie.

Je voudrais d'abord, en mon nom personnel, et certainement au nom de tous les membres du Comité, remercier Me Décarie d'avoir accepté de venir témoigner aujourd'hui devant les membres du Comité conjoint de la Chambre et du Sénat, sur l'Accord constitutionnel; je le remercie surtout pour le témoignage très important qu'il nous donne aujourd'hui.

[Traduction]

guarantees of their respective official minorities, they will be able to do so.

If Parliament wishes to add to the rights of the federal institutions of official minorities, it will be able to do so. This debate should not take place now, however, it will have to take place during a second round of constitutional discussions.

I am aware that the agreement does not meet the expectations of native peoples, francophones living outside Quebec, women, ethnic groups of certain regions, indeed, of certain provinces. I say to these people, these groups, these regions that they must not put the cart before the horse. The process has only begun. It can go nowhere unless Quebec becomes a full-fledged member of the Canadian family. First and foremost, we must ensure that Canada becomes pan-Canadian and federal once more. This has not been the case since 1982. If the Accord of June 3 is not approved by Parliament and the other nine legislatures, Quebec, if it wishes to be consistent with its position, will have to continue to exist in isolation, withdraw from any constitutional discussions and, slowly but surely, move towards *de facto* independence.

In closing, I would like to draw your attention to a part of the constitutional accord that has so far escaped many observers. At the very outset, in the part containing the recitals, it states:

Whereas first ministers, assembled in Ottawa, have arrived at a unanimous accord on constitutional amendments that would bring about the full and active participation of Quebec in Canada's constitutional evolution, would recognize the principle of equality of all the provinces. . .

That is the aim of the accord that is before us this morning. All discussions should be confined to finding out how this accord addresses the demands of Quebec, and not to attempt to use this accord to recast the Canadian Constitution or to embark immediately upon a process of overall reform.

This is what I indicated to you in the letter that I sent to the clerk of the committee. Because my field of expertise relates mainly to questions of duality and the Supreme Court, I would be grateful if your questions dealt mainly with these points.

Thank you.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur. Monsieur Ouellet.

Mr. Ouellet: Thank you, Mr. Chairman.

I would, first of all, like to thank Mr. Décarie, both on my own behalf and certainly on behalf of all of the members of the committee for agreeing to testify today before the members of the joint committee of the House and Senate on the constitutional Accord. I particularly wish to thank him for the very important testimony that he is giving us today.

[Text]

Monsieur Décary, en vous écoutant, on entend un vrai cri du coeur d'un authentique Québécois. Je vous connais bien. Mais il est important, pour ceux qui vous écoutent et qui vous connaissent peut-être moins, de dire qu'on peut être très bon Québécois tout en étant un fervent Canadien. Le témoignage que vous donnez aujourd'hui doit être pris dans ce contexte; il doit être pris pour ce qu'il est. Voilà ce qui est très important pour l'évolution constitutionnelle que nous vivons présentement.

Un député qui n'est pas membre de ce Comité, mais qui nous fait le plaisir de participer à nos délibérations à l'occasion, a utilisé votre nom en vain, hier. Il a laissé entendre que vous pensez que par cet Accord le Québec obtient des pouvoirs qui vont bien au delà de ceux que l'on retrouve dans la Constitution canadienne actuelle. Croyez-vous vraiment que si l'Accord est accepté, le Québec aura dorénavant des pouvoirs dans le domaine du transport, dans le domaine des communications et qu'en fait, par cette reconnaissance d'un caractère distinct, le Québec pourra éventuellement faire quasi *de facto* la séparation du Québec.

• 1520

Me Décary: J'aimerais connaître ce député. Monsieur le député, je vous remercie de vos commentaires préliminaires.

Évidemment, il faut faire la distinction. Il est évident que l'Accord reconnaît au Québec, en matière d'immigration, par exemple, un pouvoir particulier. Mais, là n'est pas votre question. Si je la comprends bien, elle porte sur les pouvoirs du Québec face à cette nouvelle notion de société distincte.

Il faut se rappeler que cette notion est une règle d'interprétation, au départ. C'est une règle d'interprétation qui devra s'appliquer au partage des compétences dans l'État fédéral canadien. Elle pourrait permettre que certains pouvoirs soient attribués aux provinces, du fait que le Québec, comme province, est une société distincte. La Cour suprême pourrait trancher, en cas de doute, dans un partage de compétences. Puisque qu'il est possible que cette dimension du pouvoir concerne la notion de société distincte du Québec, elle pourrait décider qu'un pouvoir soit de compétence provinciale. Alors, ce pouvoir relèverait de la compétence de toutes les provinces, et non pas seulement de la compétence du Québec.

C'est ainsi cela que j'interprète cet Accord.

M. Ouellet: Selon vous, la reconnaissance de la société distincte pourrait-elle amener le Québec à étouffer le fait anglais dans la province de Québec?

Me Décary: Personnellement, je suis convaincu que non. D'abord, là n'est pas l'intention du gouvernement québécois, ni des Québécois. Et même si ce devait l'être un jour, ce ne serait pas possible. Il ne faut pas oublier les deux règles d'interprétation: il n'y a pas seulement la société distincte, il y a aussi la dualité canadienne. Ce seront les deux règles d'interprétation, à l'avenir; on doit

[Translation]

Mr. Décary, on listening to you, one hears a genuine *cri de coeur* from an authentic Quebecer. I know you well. But it is important, for those who are listening to you and perhaps know you less well, to point out that one can be a very good Quebecer while still being a fervent Canadian. The testimony that you are giving us today should be taken in this context; it should be taken for what it is. This is very important for the constitutional evolution that we are currently experiencing.

A Member of Parliament who is not a member of this committee, but who does us the honour of taking part in our deliberations on occasions, took your name in vain yesterday. He implied that you think that under this accord, Quebec is obtaining powers that go far beyond those contained in the present Canadian Constitution. Do you really believe that if the accord is agreed to, Quebec will henceforth have powers in the fields of transportation and communication and that, in fact, through this acknowledgement of a distinct character, Quebec will eventually be able to achieve *de facto* separation?

Mr. Décary: I would like to know this Member. I would like to thank the hon. Member for his preliminary comments.

Obviously, a distinction must be made. It is clear that the Accord recognizes some special powers for Quebec, for example in matters relating to immigration. That, however, is not your question. If I understand it correctly, it deals with Quebec's powers in relation to this new concept of a distinct society.

It must be borne in mind that this concept is a rule of interpretation, at the outset. It is a rule of interpretation that will have to be applied to the division of powers within the federal state of Canada. Under it, certain powers could be assigned to the provinces, by virtue of the fact that Quebec, as a province, is a distinct society. The division of powers could, in case of doubt, be decided by the Supreme Court. Because it is possible that this dimension of power relates to the concept of a distinct society in Quebec, the Court could decide that a power lies within provincial jurisdiction. Thus, this power would fall within the purview of all the provinces, and not only within that of Quebec.

This is how I interpret the Accord.

Mr. Ouellet: In your view, could the recognition of a distinct society result in Quebec's stifling the English fact in the Province of Quebec?

Mr. Décary: Personally, I am convinced that this will not happen. First of all, it is not the intention of the Quebec government nor of Quebecers. And even if it were to be someday, this would not be possible. The two rules of interpretation must be kept in mind: there is not only the distinct society, there is also Canadian duality. These will be the two rules of interpretation in the future;

[Texte]

absolument comprendre la société distincte dans le cadre du respect de la dualité canadienne.

Le Québec, les autres provinces et le gouvernement fédéral se sont engagés à protéger la dualité canadienne. Donc, le Québec s'est engagé à protéger sa minorité anglophone. Je ne vois pas comment on peut se servir de l'Accord pour dire que le Québec peut éliminer les Anglais parce qu'il est distinct.

Je vous donne un exemple dans l'affichage. Il pourrait arriver qu'un tribunal juge qu'un anglophone a le droit d'afficher dans sa langue; non pas seulement en vertu de la Constitution canadienne, mais en vertu de la Charte québécoise autant que de la Charte canadienne. Mais, le gouvernement du Québec pourrait exiger un affichage en français également, sans exclure l'anglais. C'est le genre d'interprétation qu'on pourrait faire. Ce qui pourrait amener le Québec à favoriser le français, à certaines occasions, mais sûrement pas à éliminer l'anglais.

M. Ouellet: Je vous remercie de ces précisions. Dans le contexte actuel, il est très important de ne pas créer des inquiétudes inutiles. Les experts constitutionnels qui témoigneront devant nous pourront replacer cet Accord dans son véritable contexte et empêcher ainsi de créer des peurs qui, malheureusement, pourraient prendre naissance si une fausse interprétation de l'Accord était donnée.

Dans un autre ordre d'idées, si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais interroger notre témoin sur la reconnaissance formelle et officielle des trois juges de la Cour suprême venant du Québec. Comme vous le savez, pour les juges suggérés par les autres provinces, le gouvernement canadien aura un éventail de choix assez large. Il sera plutôt invraisemblable, parmi la série de recommandations émanant des neuf provinces, que le gouvernement canadien ne puisse pas trouver un juriste éminent pour répondre à ses aspirations.

Il peut cependant se produire que la liste ou la candidature unique proposée par le gouvernement du Québec pour combler une vacance à la Cour suprême ne rencontre pas les vues du gouvernement canadien. L'Accord ne prévoit aucun mécanisme pour régler la situation en cas d'impasse.

À votre avis, serait-il important de prévoir un certain mécanisme, dans le cas d'une impasse? Il empêcherait que le Québec soit privé, pour une période plus ou moins longue, d'un représentant à la Cour suprême? Si un tel mécanisme pouvait être envisagé, lequel recommanderiez-vous?

• 1525

Me Décary: Prenons l'hypothèse qu'il y a une impasse. La réalité politique nous montre que les impasses à long terme sont à peu près impensables. Il pourrait y avoir des impasses actuellement. C'est le gouvernement fédéral, seul, qui nomme un juge. Il pourrait très bien arriver que le fédéral ne nomme personne pendant un an, deux ans ou trois ans. Actuellement, il n'y a que la pression de l'opinion publique pour le forcer à le faire.

[Traduction]

the distinct society must absolutely be understood in the context of respect for Canadian duality.

Quebec, the other provinces and the federal government have undertaken to protect Canadian duality. Thus, Quebec has undertaken to protect its English-speaking minority. I do not see how the Accord can be used to say that Quebec can eliminate the English because it is a distinct society.

Let me give you an example concerning signs. A court could decide that an anglophone has the right to post signs in his own language; not only under the Canadian Constitution, but also under the Quebec Charter and the Canadian Charter. Notwithstanding, the Quebec government could require that a sign be posted also in French, without excluding the English. This is the sort of interpretation that could be made. This could cause Quebec to promote the use of French on certain occasions, but it would certainly not eliminate English.

Mr. Ouellet: Thank you for these clarifications. In the present context, it is very important to avoid creating needless worries. The constitutional experts who will testify before us will be able to put the Accord in its true context and thereby forestall any fears that, unfortunately, could arise if an incorrect interpretation of the Accord were given.

In another connection, if you will permit me, Mr. Chairman, I would like to question our witness about the formal, official recognition of the three judges of the Supreme Court from Quebec. As you know, in the case of judges recommended by the other provinces, the Government of Canada will have rather a broad range from which to choose. It would seem rather unlikely that, among the many recommendations made by the nine other provinces, the Government of Canada would be unable to identify an eminent jurist to meet its needs.

Nonetheless, it could happen that the candidate or candidates proposed by the Government of Quebec to fill a vacancy on the Supreme Court is not consistent with the views of the Government of Canada. There is no provision made in the Accord to resolve the situation in the event of an impasse.

In your view, would it be important to provide for some sort of mechanism in the event of an impasse? It would ensure that Quebec would not be deprived of having a representative on the Supreme Court for a somewhat lengthy period. If a mechanism such as this were to be considered, what would you recommend?

Mr. Décary: Let us assume that there is an impasse. The political reality shows us that long-term impasses are practically unthinkable. Impasses could occur at the present time. Judges are appointed exclusively by the federal government. It could very well happen that the federal government does not appoint anyone for one, two or three years. At the moment, there is only the pressure of public opinion to force it to do so.

[Text]

Ce danger d'impasse existe actuellement, mais il n'est jamais réel. Le cas échéant, je m'opposerais à ce que le mécanisme proposé fasse appel à des arbitres ou à des tiers. Il est important que la nomination des juges demeure une réalité, une obligation politique, une obligation gouvernementale. Je ne vois pas comment on pourrait concevoir, par exemple, qu'un juge de la Cour suprême soit, en dernier ressort, nommé par le Barreau canadien ou par un comité de citoyens, par exemple. Un tel juge aurait des comptes à rendre à des gens; ce qui est inacceptable, en principe.

Je devancerais peut-être un rapport qu'un comité du Barreau canadien rendra public dans les jours qui viennent. Notez que je ne suis pas autorisé, je n'ai pas rejoint mon président de comité, je ne suis donc pas autorisé formellement à vous dévoiler le contenu de ce rapport. Mais, j'en prends la liberté.

M. Ouellet: Disons que vous parlez en votre nom personnel.

Me Décar: On proposera que le juge en chef du Canada ait le pouvoir de nommer un juge *ad hoc* lorsqu'il y a une vacance à la Cour suprême. Dès qu'il y a une vacance à la Cour suprême, pour une raison de maladie, de décès, ou autre, le juge en chef pourrait nommer un juge *ad hoc*, pour une durée maximum d'un an. Ce qui évitera évidemment qu'un juge soit nommé par un juge en chef pour 10 ans.

Mais, dans l'hypothèse que vous formulez, les gouvernements auraient un choix. Ou bien, ils se contentent du juge que le juge en chef a choisi, pour un an, ou ils en nomment un. Ils finiraient par s'entendre. S'ils ne s'entendent pas après un an, un autre juge *ad hoc* serait nommé par le juge en chef. De cette façon, on s'assurait que la Cour suprême fonctionnerait toujours avec un nombre complet de juges. On assure aussi, en cas d'impasses, que la justice n'en souffre pas. L'impasse aura été créé par les politiciens.

Mme Blais-Grenier: Monsieur Décar, je voudrais vous exprimer, en mon nom et au nom de mes collègues, le plaisir que nous avons de vous avoir avec nous aujourd'hui. J'ai pu suivre votre excellent exposé à l'Assemblée nationale du Québec. Celui que vous nous avez fait aujourd'hui le complète de façon extrêmement intéressante.

Votre présence au Comité, comme celle d'autres éminents témoins, M. Gordon Robertson et Me Gerald Beaudoin, permettent de démystifier certains commentaires. Certains sont parfois hystériques au sujet du Québec. Ils en font une espèce d'ogre qui se prépare à bouffer le reste du Canada!

Si vous le voulez bien, nous allons continuer à démystifier cette petite tendance à l'hystérie collective. Je m'en tiens à vos souhaits. Ma première question portera sur la société distincte.

[Translation]

Although this danger of an impasse currently exists, it is never real. If it should arise, I would oppose the idea that the proposed mechanism would call upon arbitrators or third parties. It is important that the appointment of judges continues to be a reality, a political obligation, a government obligation. I do not see how a judge of the Supreme Court could, in the last resort, be appointed by the Canadian Bar Association or by a committee of citizens, for example. Such a judge would be accountable to certain individuals, and that is unacceptable, in principle.

I will perhaps anticipate a report that a committee of the Canadian Bar Association will be making public within the next few days. Please note that I am not authorized, I have not contacted my committee chairman. I am therefore not officially authorized to reveal to you the contents of this report. Nevertheless, I am taking the liberty of doing so.

Mr. Ouellet: Let us say that you are speaking on your own behalf.

Mr. Décar: It will be proposed that the Chief Justice of Canada have the power to appoint a judge on an *ad hoc* basis when a vacancy occurs in the Supreme Court. As soon as a vacancy occurs in the Supreme Court, by reason of illness, death, or other cause, the Chief Justice could appoint a judge on an *ad hoc* basis for a maximum period of one year. This obviously would preclude a judge being appointed by a Chief Justice for ten years.

Under the hypothesis that you have presented, however, governments would have a choice. Either they would be satisfied with the judge selected by the Chief Justice for one year, or they would appoint one. Ultimately, they would agree. If they did not agree after one year, another *ad hoc* judge would be appointed by the Chief Justice. In this way, we could ensure that the Supreme Court would operate at all times with a full complement of judges. Moreover, in the event of an impasse, we could be confident that justice would not suffer. The impasse would be created by the politicians.

Mrs. Blais-Grenier: Mr. Décar, I would like to say, both for my own part and on behalf of my colleagues, how pleased we are to have you with us today. I had the opportunity to listen to your excellent presentation to the Quebec National Assembly. The presentation that you have given us today complements it in an extremely interesting manner.

Your presence before the committee, like that of other eminent witnesses, Messrs. Gordon Robertson and Gerald Beaudoin, make it possible to clarify certain remarks. Some people are occasionally hysterical about Quebec. They make it appear to be a sort of ogre that is preparing to gobble up the rest of Canada!

If you are willing, we shall continue to clarify this minor tendency towards collective hysteria. I will abide by your wishes. My first question will deal with the distinct society.

[Texte]

Il y a quand même, avec cette notion, des craintes qui nous semblent justifiées de la part de certains groupes minoritaires, de la part des femmes, par exemple. On dit que le concept de société distincte permettrait au gouvernement du Québec de faire de la discrimination envers les femmes, dans le but d'affirmer sa spécificité. On pourrait donner des exemples extrêmes, des scénarios pessimistes. J'aimerais vos commentaires à ce sujet, en relation avec l'article 16.

Me Décarý: Je me demande s'il n'y a pas une confusion, ici. Quand on parle de société distincte, on le fait dans le cadre de l'interprétation de la Constitution canadienne. Ce qui n'a rien à voir avec l'interprétation des lois que le Québec pourrait faire.

• 1530

La réponse à votre question se trouve dans l'existence d'une charte québécoise qui interdit la discrimination et qui assure l'égalité entre les hommes et les femmes. C'est à ce niveau que la discrimination se jouera. En aucune façon peut-on se servir de la notion de société distincte, qui est une règle d'interprétation de la Constitution canadienne, pour permettre au Québec d'invoquer cette notion dans ses lois provinciales et ce pour faire de la discrimination. Si le Québec veut le faire, ce ne sera pas en vertu de ce nouvel Accord. Ce serait parce qu'il décide d'adopter certaines mesures, chez lui. Il lui appartiendra, comme gouvernement provincial, de démontrer que ces mesures ne violent ni la Charte canadienne, ni la Charte provinciale. Et de la façon dont ces deux Chartes sont rédigées, il faudrait que le Québec se serve d'un article dérogatoire pour adopter ce genre de législation.

Ce genre situation ne m'inquiète pas du tout, ceci soit dit avec avec respect. C'est une question politique qui devra se régler politiquement, et non pas juridiquement.

Mme Blais-Grenier: Il ne pourrait donc pas y avoir de possibilité de se servir de cette notion de société distincte pour entraver l'accès à l'égalité comme cela se produit depuis un certain nombre d'années? On sait qu'il est très difficile pour les femmes d'arriver à une égalité dans les mesures sociales et qu'il y a eu beaucoup de discrimination dans le passé.

Me Décarý: Dans l'expression société distincte, il y a le mot société. Il ne faut pas l'oublier. Et, chez nous, une société est toujours vue sous l'angle d'une société libre et démocratique. Et je ne sais pas si le Québec pourrait évoquer la notion de société distincte pour faire de la discrimination envers les femmes afin d'atteindre un autre objectif. Si jamais une telle cause venait devant les tribunaux, je serais très heureux d'être de votre côté.

Mme Blais-Grenier: Souhaitons donc qu'une telle cause ne vienne pas devant les tribunaux.

D'autres témoins ont fait référence à des causes comme celle de Roncarelli, durant l'ère duplessiste. J'espère que ces choses sont passées pour de bon. Voilà quand même une trentaine d'années qu'on ne vit plus de cette façon au Québec. Je l'annonce à tout le monde, pour ceux qui ne sont pas au courant.

[Traduction]

This concept does give rise to some fears that appear to us to be justified on the part of certain minority groups, on the part of women, for example. It is said that the concept of a distinct society would make it possible for the Quebec government to discriminate against women, for the purpose of asserting its specific character. Other extreme examples, pessimistic scenarios, could be advanced. I would like to hear your comments on this subject, in relation to clause 16.

Mr. Décarý: I wonder whether there is not some confusion here. When we speak of a distinct society, we do so within the framework of the interpretation of the Canadian Constitution. This has nothing to do with the interpretation of laws that Quebec could come up with.

The answer to your question can be found in the existence of a Quebec charter that prohibits discrimination and ensures equality between men and women. This is where discrimination will come into play. In no way can the concept of a distinct society—which is a rule of interpretation of the Canadian Constitution—be used to permit Quebec to practice discrimination in its provincial laws. If Quebec wishes to do so, it will not be under this new Accord. It would be because it decides to adopt certain measures within its own boundaries. It would be up to Quebec, as a provincial government, to show that these measures do not violate either the Canadian Charter or the provincial Charter. And because of the way in which these two charters are drafted, Quebec would have to use a not withstanding clause to pass this sort of legislation.

I respectfully submit that this sort of situation does not worry me in the least. It is a political question that will have to be resolved politically, not judicially.

Mrs. Blais-Grenier: So there could be no way of using this concept of a distinct society to hinder access to equality as has been the case for some years? We know that it is very difficult for women to attain equality in social measures and that there has been considerable discrimination in the past.

Mr. Décarý: The expression "distinct society" contains the word "society". This must be kept in mind. And, where we live, a society is always seen as a free, democratic society. I do not know whether Quebec could use the concept of a distinct society to discriminate against women in order to achieve another objective. If such a case ever came before the courts, I would be delighted to be on your side.

Mrs. Blais-Grenier: Let us hope that a case such as this never comes before the courts.

Other witnesses have referred to cases such as that of Roncarelli during the Duplessis era. I hope that incidents such as this are gone for good. In any event, we have not lived that way in Quebec for over 30 years. I am announcing this to everyone, for those who are not aware of the fact.

[Text]

Me Décary: Oui, mais il y a eu une révolution qui était peut-être trop tranquille. Certains ne l'ont pas encore réalisée.

Mme Blais-Grenier: Oui, c'est ça. Les autres n'en ont pas entendu parler.

La deuxième question que je veux vous poser, porte sur le processus de nomination des juges. Vous avez démystifié ce processus, dans votre mémoire présenté au Québec, en le qualifiant d'histoire de Bonhomme Sept-heures. J'ai apprécié l'histoire des trois juges séparatistes nommés, assis à la Cour suprême et dont le seul but serait de désorganiser l'appareil judiciaire canadien.

Supposons que le Québec et le gouvernement fédéral ne puissent vraiment s'entendre sur la nomination d'un des trois juges, pour ne pas aller à l'extrême. Selon l'Accord du Lac Meech, que se passerait-il? Aucun article n'est prévu, comme vous le disiez à mon collègue de l'Opposition.

Me Décary: Comme je le disais à M. Ouellet tantôt, il faudra d'abord prévoir, dans la Loi sur la Cour suprême, un mécanisme de nomination pour les intérim. On élimine, par le biais d'une loi, la Loi sur la Cour suprême, cette possibilité. Bien sûr, il pourrait arriver que les gouvernements ne s'entendent jamais. Mais, comme je le disais tantôt, c'est possible maintenant!

Je ne vois pas de solution constitutionnelle à ce problème, à partir du moment où on accepte que les deux ordres de gouvernement participent au choix. Je crois que c'est sain dans le système. Il faut que l'un des deux ait le dernier mot. Mais, actuellement, on a choisi une solution qui donne le dernier mot à la personne qui ne choisit pas les gens. Ce double veto est ce qui répond le mieux à la réalité.

Il ne faut pas non plus examiner une constitution en voyant tous les obstacles quand on l'interprète, ou si elle était appliquée dans son extrême. Je ne franchis pas les ponts avant d'arriver aux rivières. Si on commence à se demander ce qui arrivera on n'en finira pas. On prendrait chacune des dispositions et on se demande ce qui arriverait si le Gouverneur général n'agréait pas à la demande du premier ministre de dissoudre les Chambres? Il y a beaucoup de «si», mais, en pratique, ils ne se produisent pas. Notre système démocratique avec son opinion publique, ses pressions publiques fait qu'il est impensable que des gouvernements ne puissent pas s'entendre sur un choix de juges, dans un délai raisonnable.

• 1535

Mr. Daubney: I would like to follow up on Madam Blais-Grenier's first line of questioning. I gather you reject the argument of the Women and the Law groups that have been before us in the last couple of days that clause 16 creates what they call a "hierarchy of rights" in the Constitution. In rejecting that argument, I wonder whether you have considered their point about the recent Supreme Court of Canada case relating to separate school funding, which they seem to feel confirms or supports

[Translation]

Mr. Décary: Yes, but the quiet revolution may have been too quiet. Some still don't know it happened.

Mrs. Blais-Grenier: Yes, that is true. Others have not heard about it.

The second question that I want to ask you deals with the procedure for appointing judges. You clarified the procedure in the paper that you presented in Quebec, calling it the story of *Bonhomme Sept-heures*. I enjoyed the story of the three separatist judges who had been appointed, sitting on the Supreme Court for the sole purpose of disorganizing the Canadian judicial system.

Let us suppose that Quebec and the federal government really could not agree on the appointment of one of the three judges, so as not to take the extreme case. Under the Meech Lake Accord, what would happen? There is no provision for resolving disagreements, as my colleague from the Opposition pointed out.

Mr. Décary: As I was saying to Mr. Ouellet earlier, provision will first have to be made in the Supreme Court Act for a mechanism governing interim appointments. This possibility is eliminated by means of an act, the Supreme Court Act. Of course, it could happen that the governments never agree. However, as I was saying earlier, it is now possible!

I do not see any constitutional solution to this problem, once it is agreed that the two levels of government participate in the selection. I believe that it is healthy in the system. One of the two must have the final word. Currently, however, a solution has been chosen under which the person who does not select the nominees has the final word. This double veto is best suited to the reality.

Moreover, one must not examine a constitution by looking at all the obstacles in its interpretation, or whether it will be taken to extremes. I do not cross bridges before I come to them. If we begin to wonder what will happen, there will be no end to it. Each provision would be looked at and we would be wondering what would happen if the Governor General did not accede to the Prime Minister's request to dissolve the House. There are a great many "ifs" but, in practice, they do not arise. Our democratic system, with its public opinion, its public pressures, is such that it is unthinkable that governments could not agree on the selection of judges within a reasonable period of time.

M. Daubney: J'aimerais poursuivre dans la même veine que M^{me} Blais-Grenier. Vous semblez ne pas être d'accord avec les propos tenus par les représentantes de l'Association de la Femme et le Droit qui étaient des nôtres il y a quelques jours et qui soutiennent que l'article 16 crée, dans la Constitution, ce qu'elles appellent un ordre de préséance des droits. En rejetant cette position, avez-vous tenu compte de leurs commentaires à l'égard de la décision de la Cour suprême du Canada sur

[Texte]

their argument that the proposed distinct society clause could be construed to authorize Quebec effectively to enact laws that might discriminate on the basis of sexual equality.

Mr. Décaré: I have not listened to the submissions made to you by any other people. But I am aware of that decision of the Supreme Court, and obviously I believe there is a major difference with the religious guarantees that were given in the BNA Act in 1867, which a rule of interpretation has given in the new accord. I do not believe you can compare rights and rules of interpretation. My reading of the decision of the Supreme Court is that it was an exceptional situation; and it was exceptional because the rights involved were in any event related to religion, which is one of the fundamental rights already recognized in Canada. So I am not seriously afraid we could use the ruling on school funding in your situation.

Mr. Daubney: So you do not think it necessary to add equality rights to clause 16. And in your answer to that, may I ask you why you think the First Ministers added sections 27 and 25 to clause 16. What is it about minority rights or multiculturalism and aboriginal rights that is different from the equality rights in clauses 15 and—

Mr. Décaré: About what they had in mind, I have suspicions; but I do not know, and I do not believe I am in a position to answer that question on that basis. I suspect the only reason they mention that is these are sections that deal with people who are categorized, such as Indian people or multicultural. . . They did not relate to causes of discrimination other than those of race or ethnicity. I suspect that may be the. . . These are the only rights that have faces.

Ms Jewett: Welcome. If I may just pursue this for a moment, it may be that women too have collective rights: 52% is a fairly large group in society. When the Minister was talking to us the first day, he did say nothing in the accord overrides the provisions of the Charter, and the reason the two sections of the Charter were put in clause 16 was that in the one case, aboriginal rights, it was a question of collective rights. . . and in the case of multiculturalism, he had another reason; not that one.

Mr. Décaré: There surely were political reasons. My feeling is they did that for political purposes, not for juridical purposes.

Ms Jewett: If that is the case, then I should address—

Mr. Nystrom: Terrible Tories.

Ms Jewett: —the question to a non-lawyer.

[Traduction]

financement des écoles séparées; d'après elles, la décision confirme leur argument selon lequel la disposition sur la société distincte pourrait être interprétée comme autorisant le Québec à adopter des lois qui pourraient aller à l'encontre du principe de l'égalité des sexes.

Me Décaré: Je n'ai pas écouté les commentaires qu'ont fait les autres témoins. Je suis cependant au courant de la décision rendue par la Cour suprême et je pense évidemment qu'il existe une différence importante entre cela et les garanties religieuses assurées dans l'AANB de 1867, qui sont d'ailleurs réitérées par une règle d'interprétation dans le nouvel accord. Je ne crois pas qu'il soit possible de comparer des droits et des règles d'interprétation. Voici ce que je pense de la décision de la Cour suprême: tout d'abord, il s'agissait d'une situation extraordinaire parce que les droits en cause touchent à la religion, qui est l'un des droits fondamentaux déjà reconnus au Canada. Je ne pense donc pas qu'on puisse invoquer en l'occurrence cette décision sur le financement des écoles.

Mr. Daubney: Vous ne pensez donc pas qu'il soit nécessaire d'ajouter les droits à l'égalité à l'article 16. Puis-je vous demander pourquoi vous pensez que les premiers ministres ont ajouté les articles 27 et 25 à l'article 16 de l'accord constitutionnel. Pourquoi les droits des minorités, le multiculturalisme ou les droits des autochtones seraient différents des droits à l'égalité de l'article 15 et. . .

Me Décaré: Quant à leur motif, j'ai mon idée là-dessus. Mais je ne sais pas, et je ne crois pas être en mesure de répondre à cette question. Je crois qu'ils font mention de ces droits simplement parce qu'il s'agit de dispositions qui portent sur des gens qui font partie de certaines catégories, comme les autochtones ou les minorités ethniques. . . On n'a pas parlé de discrimination fondée sur l'origine ethnique ou la race. Je suppose que c'est pourquoi. . . Ce sont les seuls droits «visibles».

Mme Jewett: Bienvenue. J'aimerais creuser cette idée. N'est-il pas possible que les femmes, elles aussi, ont des droits collectifs: 52 p. 100, c'est quand même un groupe important. Lorsque le ministre était là la première journée de nos audiences, il nous a dit qu'aucune des dispositions de cet accord n'a préséance sur les dispositions de la Charte des droits; il a précisé que les deux articles de la Charte ont été mentionnés à l'article 16 parce que dans un cas, celui des droits des autochtones, il s'agissait de droits collectifs. . . et qu'il avait une autre raison en ce qui a trait au multiculturalisme.

Me Décaré: Il y avait certainement des motifs politiques. Je suis d'avis qu'ils ont procédé ainsi pour des raisons politiques et non juridiques.

Mme Jewett: Si c'est le cas, je crois. . .

Mr. Nystrom: Qu'ils sont méchants, ces Conservateurs!

Mme Jewett: . . . que je poserai la question à quelqu'un qui n'est pas avocat.

[Text]

There is also unfortunately a tendency for men sometimes to forget about women in the context of equality provisions. Indeed, you will recall that at the time of the putting in of the *non obstante* clauses before clause 15 in the first round, when we asked in the House the then Prime Minister what had happened to clause 28, which itself was a notwithstanding clause, he could not remember. He could not remember, and so the "kitchen Cabinet", which was male, had simply forgotten, and we later got section 28 into the Charter of Rights.

• 1540

Could you even envisage the political reasons, which you referred to a moment ago, could simply be forgetfulness; that they were in haste to provide some satisfaction to the native peoples, which however they have not done for other reasons, and simply overlooked those sections of the Charter? Surely they have as much right to be in section 16 as do sections 25 and 27—15 and 28.

Mr. Décarý: I have no answer to that question. I do not know the reason why it was not put there. Obviously Quebec must be feeling that women in Quebec are protected enough, that it was not a major concern at this specific stage. This is the stage where we want to get Quebec in, and Quebec includes Quebec women as well. I honestly do not know why all the other articles were not put there, but I suspect these were put in just for political purposes.

Ms Jewett: Could I finally then ask you—and then my colleague has some questions—would you not agree that in law and in logic they should indeed be there if 25 and 27 are there?

Mr. Décarý: I would say that in law and in logic there is no reason why it should not be there. In law there is no reason why these should be here; and these being here there is maybe no reason why they should not be there.

M. Nystrom: Je voudrais également souhaiter la bienvenue à Me Décarý, cet après-midi. Juste pour être très clair, il a dit qu'au point de vue juridique l'article 16 n'est pas du tout nécessaire. Cet article n'existe que pour des raisons politiques et je suis d'accord avec vous. Cependant, il existe, et il inclut l'article 25 pour les groupes multiculturels et l'article 27 pour les autochtones. . .

Since we do have those two already mentioned, is there any possibility from a legal point of view, since they are mentioned, that this may detract from some of the rights under section 15, the equality rights?

Mr. Décarý: I do not believe they would. As your colleague was mentioning, we are dealing in sections 25 and 27 with what can be called to some extent collective rights; although under section 15, which is equality, these

[Translation]

Les hommes ont malheureusement tendance à oublier parfois les femmes dans les dispositions sur l'égalité. De fait, vous vous souviendrez que lorsqu'on avait ajouté les clauses dérogatoires avant l'article 15, lors de la première ronde, nous avions demandé en Chambre à celui qui était alors Premier ministre, ce qu'il était advenu de l'article 28, qui était une clause dérogatoire; il ne s'en souvenait pas. Il ne pouvait pas s'en souvenir et le conseil du cabinet, qui n'était composé que d'hommes, avait simplement oublié. Plus tard on a ajouté l'article 28 à la Charte des droits.

Avez-vous pensé que peut-être ces raisons politiques, dont vous parliez tout à l'heure, ne sont peut-être qu'un oubli; qu'ils se sont tellement empressés de satisfaire les autochtones, ce qu'ils n'ont d'ailleurs pas fait mais pour d'autres raisons, et qu'ils ont simplement oublié ces articles de la Charte des droits? Ces articles 15 et 28 méritent tout autant que les articles 25 et 27, d'être mentionnés à l'article 16 de l'accord constitutionnel.

Me Décarý: Je ne peux répondre à cette question. Je ne sais pas pourquoi ils ont été omis. Le Québec semble évidemment croire que les femmes sont suffisamment protégées dans cette province, et il n'était pas préoccupé par la question à ce moment-là. À cette étape, nous voulons inclure le Québec et évidemment les femmes font partie du Québec. Je ne sais vraiment pas pourquoi on n'a mentionné tous les autres articles, mais je suppose que ceux qu'on a mentionnés l'ont seulement été pour des raisons politiques.

Mme Jewett: Avant que mon collègue ne pose ses questions, j'aimerais vous demander si vous ne pensez pas qu'au point de vue juridique et logique, l'article qui vise les femmes devrait être inclus si les articles 25 et 27 le sont?

Me Décarý: Il n'existe à mon avis aucune raison juridique ou logique pour ne pas l'inclure. Il n'existe aucune raison juridique pour laquelle on ne le mentionnerait pas; puisque d'autres articles sont déjà mentionnés, il n'existe vraiment aucune raison pour qu'on ne mentionne pas celui-là.

Mr. Nystrom: I would also like to welcome Mr. Décarý this afternoon. On a point of clarification, he said that clause 16 is not necessary from a legal point of view. This clause only exists for political reasons, and I quite agree with you. However, this clause does exist and it includes section 25, dealing with multiculturalism, and section 27 dealing with aboriginal peoples. . .

Puisque ces deux groupes sont déjà mentionnés, est-il possible au point de vue juridique, que cela puisse nuire de quelque façon que ce soit aux droits prévus à l'article 15, les droits à l'égalité?

Me Décarý: Je ne le crois pas. Comme votre collègue l'a dit, les articles 25 et 27 portent sur ce qu'on pourrait appeler des droits collectifs; les droits mentionnés à l'article 15, les droits à l'égalité, ne sont pas des droits

[Texte]

are not collective rights, these are rights that belong to individuals. So that could be a reason why it was not felt necessary to put them there. But I do not believe that because these are collective that any conclusion can be derived from the fact the others, which are individual, have not been included there.

M. Nystrom: M^{me} Jewett a une question. Est-ce que le multiculturalisme dans ce pays est un droit collectif?

Mr. Décaré: There is another question: Do we have collective rights in this country? That is not answered yet either.

Mr. Nystrom: I would also like to ask a question which is perhaps changing the topic a little bit. Do you feel that the way the accord has been written there is tremendous discrimination against the people of northern Canada? In the other provinces we can suggest lists for the Supreme Court, for the Senate, but in the Northwest Territories and the Yukon that cannot be done. Do you feel that in the constitutional sense there is a tremendous double standard there?

Mr. Décaré: Yes. I mentioned in my preliminary remarks that I think an amendment should be made to that part of the agreement, to make sure that lawyers and judges from the territories... who already can be appointed to the court but who cannot make it to the lists is somehow illogical. We should find a way to allow the authorities of the territories to put their names on a list when a judge is picked.

The same would go with respect to the Senate. However, for the Senate I do not believe the confusion is as big, because the way the BNA Act is written at the moment... Well, in section 22 and section 24 the senators representing provinces are distinct from senators representing the territories, but as the accord is written, it only refers to those senators appointed for provinces. So there is maybe confusion there. It may not be totally wrong, but I would prefer to have it more clear in the accord.

• 1545

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Excuse me, Mr. Nystrom, I am being decisive with respect to this. I am going to recognize two more questioners—Mr. Ouellet on the second round and Mr. Hamelin.

M. Ouellet: Monsieur le président, je vous remercie.

Je voudrais revenir à l'article 16 de la Charte et poser une question supplémentaire à notre témoin. On prétend, monsieur Décaré, en certains milieux, que l'article 16 de l'Accord vient affaiblir l'article 23 de la Charte, voire même l'article 133 de la Constitution. Est-ce que ces craintes sont fondées ou êtes-vous d'accord avec ceux qui le prétendent?

Me Décaré: Tout ce que l'article 16 dit, c'est que ça n'augmente pas la portée des articles en question, ça dit simplement que ces articles-là continuent d'exister comme ils existaient avant, et sans que rien qu'on ajoute

[Traduction]

collectifs mais bien des droits individuels. C'est peut-être pourquoi on n'a pas jugé nécessaire de les inclure. Je ne pense cependant pas qu'il faille conclure que l'explication est simplement que les droits inclus étaient des droits collectifs et ceux qui ne l'ont pas été étaient des droits individuels.

Mr. Nystrom: Miss Jewett has a question. Is multiculturalism in Canada a collective right?

Me Décaré: Voici une autre question: des droits collectifs existent-ils au Canada? Nous n'avons pas encore reçu de réponse.

Mr. Nystrom: Ma question suivante porte sur un sujet un peu différent. Pensez-vous que dans son libellé actuel, l'accord n'assure pas un traitement égal aux résidents du Nord du Canada? Les autres provinces peuvent proposer une liste de candidats pour la Cour suprême, pour le Sénat; cependant, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon ne peuvent pas le faire. Pensez-vous qu'au point de vue constitutionnel, tous ne sont pas traités de façon égale?

Me Décaré: Oui. J'ai signalé lors de ma déclaration liminaire qu'il faudrait modifier cette disposition de l'accord, afin de s'assurer que des avocats et des juges des territoires... après tout, ils peuvent être nommés juges mais ne peuvent figurer sur les listes. C'est illogique. Nous devrions trouver un moyen de permettre aux territoires d'inclure des noms sur la liste dont on se servira pour choisir les juges.

Il en va de même pour le Sénat. Toutefois, je ne crois pas que le problème soit aussi important à cet égard, parce que compte tenu du libellé actuel de l'AANB... Les articles 22 et 24 font une distinction entre les sénateurs qui représentent les provinces et ceux qui représentent les territoires. Dans l'accord, on ne parle que des sénateurs qui représentent les provinces. Cela risque de causer un peu de confusion. Ce n'est peut-être pas complètement faux, mais je préférerais que ce point soit précisé dans l'accord.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, je regrette, monsieur Nystrom, mais je dois être sévère pour ce qui est du temps. Pour le deuxième tour, je passerai d'abord la parole à M. Ouellet et ensuite à M. Hamelin.

Mr. Ouellet: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to come back to the subject of section 16 of the Charter and ask our witness a supplementary question. Mr. Décaré, some people, in certain circles, claim that section 16 of the Accord weakens section 23 of the Charter, and even section 133 of the Constitution. Are these concerns justified or do you agree with such claims?

Mr. Décaré: The only thing that section 16 says is that the scope of the sections in question is not broadened; it simply says that these sections continue to exist and that nothing that has been added will change this situation. It

[Text]

aujourd'hui ne vienne changer la situation. On confirme le *statu quo* en ce qui a trait aux autochtones et au multiculturalisme. Je ne vois pas en quoi cette distinction-là vient modifier la situation actuelle.

M. Ouellet: D'accord. L'autre question que je vais vous poser a trait aux remarques préliminaires que vous avez faites au début, quand vous vous adressiez à certains groupes qui ont peut-être été ignorés dans cette phase du travail constitutionnel, et à qui vous avez dit: Écoutez, la démarche à ce moment-ci est une démarche pour amener le Québec à devenir signataire de la Loi constitutionnelle. Il y aura d'autres étapes et dans un processus futur, nous pourrions nous occuper de vous à ce moment-là, soyez donc patients.

Ma question est très simple. Puisqu'on reconfirme maintenant la règle d'unanimité pour un nombre considérable de sujets, qui antérieurement pouvaient se régler soit à une majorité de la population, ou soit par sept provinces sur dix, est-ce que vous ne pensez pas que cette règle de l'unanimité va créer une impasse constitutionnelle et qu'il sera peut-être très difficile de réformer le Sénat, par exemple, d'en faire un Sénat électif ou voire même, est-ce qu'il sera peut-être impossible de réaliser dans une future étape les progrès constitutionnels que nous voudrions faire pour les autochtones, pour la réforme du Sénat ou d'autres éléments de la réforme constitutionnelle?

Me Décar: La règle de l'unanimité, d'abord, n'est quand même pas la règle générale. La règle générale demeure la règle d'une majorité des provinces. La règle d'unanimité est restreinte aux éléments qu'on retrouve au nouvel article 41. C'est sûr que ça s'appliquerait en matière de Sénat, mais ça ne s'appliquerait pas, je pense, en matière des autochtones ou des femmes, ou des minorités francophones ou anglophones.

En ce qui a trait au Sénat, c'est sûr que dès qu'on dit unanimité, on pense impossible. Mais enfin, moi je pensais qu'unanimité signifiait «possibilité» jusqu'au mois d'avril dernier. Au mois d'avril, eh bien là je me suis dit: Écoute donc, ce n'est pas impossible l'unanimité, on vient de l'avoir et on l'a vue encore le 3 juin! Et est-ce que c'est vraiment si désastreux que ça dans une fédération qui, d'après moi est un contrat, que l'on soit une petite province ou une grande province? Le petit qui a signé, quand il a signé, s'il savait qu'il signait une entente et qu'il y avait dix parties, je pense qu'il doit être consulté avant qu'on devienne onze ou qu'on devienne neuf. La même chose pour le Sénat. Surtout le Sénat, peut-être, où le petit pensait trouver un réconfort quelconque dans cette institution. Lui dire subitement qu'on ne veut pas l'entendre! Les gros ont décidé qu'on changeait le Sénat et tant pis pour toi! Dans la conception que je me fais du fédéralisme, ce que je considère comme les composantes essentielles d'une fédération ne devraient jamais être modifiées sans que tout le monde soit d'accord.

M. Ouellet: Merci.

M. Hamelin: Monsieur Décar, vous avez affirmé d'entrée de jeu que c'est vraiment un accord politique

[Translation]

confirms the status quo in as far as native people and multiculturalism are concerned. I fail to see how this distinction changes the present situation.

Mr. Ouellet: Fine. My next question concerns the preliminary comments you made at the beginning of your presentation, when you addressed certain groups who felt they had been ignored in this first phase of constitutional discussions, and told them: listen, the purpose of this phase is to secure Quebec's adherence to the Constitution Act. There will be other rounds, and your concerns will be seen to in subsequent constitutional discussions. Be patient.

My question is quite simple. Since the rule of unanimous consent has now been reconfirmed and extended to a considerable number of questions that could previously be resolved by either a number of provinces representing 50% of the population or by seven of the ten provinces, do you think this rule will become an impediment to constitutional evolution and make it quite difficult to reform the Senate, for example, so that it might become an elected Senate? Will this rule make it perhaps impossible, in future rounds, to deal with aboriginal rights, Senate reform, or other constitutional reforms?

Mr. Décar: First of all, the rule of unanimous consent is not the general rule. In most matters, the consent of a majority of the provinces is still the rule. The rule of unanimous consent is limited to those subjects covered under the revised version of section 41. Although it is true that the rule would apply to the Senate, it would not, I believe, apply to native people, women, or French or English speaking minorities.

In terms of the Senate, it is obvious that as soon as unanimity is mentioned, the word "impossible" crops up. Until last April, I thought unanimity meant "possibility". In April, I told myself: unanimity is not impossible, we have just seen an example of it. And we saw another example on June 3! Is unanimous consent really that disastrous within a federation which, according to me, is a contract, no matter what the size of the province? If, when the small province signed the contract, it was aware of the fact that this was an agreement involving 10 parties, I think it should be consulted before a province is added or dropped. The same goes for the Senate, perhaps especially for the Senate, where the small province thought it might be able to find some comfort. Imagine how it would feel to be told, all of a sudden, that no one wants to hear what it has to say! The big provinces have decided to reform the Senate, and the heck with you! According to my idea of federalism, what I consider to be the essential components of a federation should not be changed unless everyone agrees.

Mr. Ouellet: Thank you.

Mr. Hamelin: Mr. Décar, you said that the Accord is more of a political Accord whose purpose is to secure

[Texte]

pour favoriser l'adhésion du Québec à la fédération canadienne. Je pense qu'on peut donner comme preuve à cela, et ce tout simplement, cette volonté même qui fait partie de l'Accord, de prévoir un agenda qui touche le Sénat et les pêcheries. À première vue, je me demande ce que cela fait là! Un accord qui prévoit déjà à la limite—et cela n'a rien de constitutionnel en soi—le futur ordre du jour! Vous avez tout à fait raison.

• 1550

Est-ce que pour la Cour suprême, qui va étudier la notion de société distincte comme une réalité—parce que maintenant, cela va être une réalité constitutionnelle—est-ce que, dis-je, s'il n'y avait pas eu certaines clauses qui touchent, par exemple, l'interprétation de la Charte, cela va changer quelque chose? Est-ce que le Québec n'aurait pas perdu quelque chose en adhérant quand même à la Constitution, à l'«Acte constitutionnel» lorsque la Cour va... Si cela n'existait pas, est-ce que le Québec aurait pu perdre quelque chose en adhérant quand même à la Constitution?

Me Décarý: Pourriez-vous préciser votre question?

M. Hamelin: Lorsque la Cour va interpréter certaines dispositions de la Charte, elle va en tenir compte, je pense, de cette notion de société distincte, croyez-vous?

Me Décarý: Oui. Oui, parce que la Charte fait partie de la Constitution et c'est une vague interprétation de la Constitution, donc de la Charte aussi.

M. Hamelin: Donc, elle va en tenir compte.

Me Décarý: Elle va en tenir compte.

M. Hamelin: Et le Québec n'aurait pas pu adhérer à la Constitution sans cette notion fondamentale de société distincte, d'après vous? Est-ce qu'on aurait perdu quelque chose?

Me Décarý: Eh bien là, évidemment, c'est un jugement très politique que vous me demandez poser. C'était une des conditions principales, sinon la plus importante, la condition d'adhésion du gouvernement québécois, que le Québec soit considéré comme une société distincte. Je ne pense pas que le gouvernement québécois ait signé cet accord-là s'il n'y avait pas eu cette clause-là. Cela me paraît évident. Mais il faudrait poser la question à M. Bourassa.

M. Hamelin: À la limite, en ne tenant pas compte du fait que cet accord-là s'est fait de façon politique, au sens qu'il fallait rencontrer les exigences québécoises, est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux, comme d'aucuns l'ont prétendu, d'autres collègues constitutionnalistes, ne pas du tout faire état de l'article 16, ne pas se mettre à faire le *listing*, la nomenclature de certaines garanties qui touchent...?

Me Décarý: Écoutez, si vous parlez de techniques de rédaction constitutionnelle, je suis d'accord avec vous pour dire que le Canada, au cours des six dernières années, s'est engagé dans une voie de rédaction

[Traduction]

Quebec's participation in our Canadian federation. I think proof of this is the fact that the Accord includes an agenda to deal with the Senate and fisheries. My first reaction was to wonder what this was all about! An Accord that includes—and this is not of a constitutional nature—the agenda of future conferences! You are quite right.

Will the Supreme Court, who will look at the concept of a distinct society as a reality—because, from now on, it will be a constitutional reality—if certain sections, for example those dealing with the interpretation of the Charter had not been included, would the situation be much different? Would Quebec have lost something if, despite the absence of these sections, it had adhered to the Constitution, to the Constitution Act since the court... If this section had not been included, would Quebec have lost something if it had adhered to the Constitution anyways?

Mr. Décarý: Could you explain your question?

Mr. Hamelin: When the Supreme Court interprets certain provisions of the Charter, it will, I imagine, take into account the concept of a distinct society. Do you think so?

Mr. Décarý: Yes. Yes it will, because the Charter is part of the Constitution and because it is an interpretive clause with the Constitution, it also affects the Charter.

Mr. Hamelin: Therefore, the Supreme Court will take it into account.

Mr. Décarý: Yes, it will.

Mr. Hamelin: Do you think Quebec could have adhered to the Constitution if the concept of a distinct society had not been included? Would it have lost something?

Mr. Décarý: You are asking me to make a political judgement. The recognition of the concept of a distinct society was one of Quebec's main conditions, if not the most important, to its adherence to the Constitution. I do not think the Quebec government would have signed the Accord if this section had not been included. This seems obvious to me. But you would have to ask Mr. Bourassa.

Mr. Hamelin: Without taking into account the fact that this Accord is of a political nature in the sense that Quebec's conditions had to be met, would it not have been best, as some have claimed, to not list, in section 16, certain guarantees...?

Mr. Décarý: Listen, if you are referring to constitutional drafting techniques, I agree that, over the past six years, Canada has adopted extremely complex and unnecessarily complex drafting techniques. Proof of this

[Text]

extrêmement complexe et inutilement complexe. On le voit par des clauses qui dérogent à d'autres clauses, et qui dérogent à d'autres clauses. Je veux dire, que l'on s'en va dans toutes sortes de directions pour dire la même chose. Mais cela, c'est vrai de cet accord-ci, c'était vrai de l'accord de 1982. Là, on a un problème de législation et je ne pense pas que ce soit un problème qui nous mène très loin sur le plan de la portée de la Constitution ou de l'interprétation de la Constitution, mais cela la rend plus difficile.

M. Hamelin: Finalement, c'est le meilleur accord, dans les circonstances, qu'on pouvait obtenir entre le Québec et le Canada.

Me Décaré: Eh bien, c'est comme cela que le Québec l'a perçu. Moi, comme Québécois, évidemment je l'ai dit tantôt, je suis tout à fait d'accord avec cet accord-là. Comme juriste, c'est évident qu'il y a des choses que je changerais, tout comme il y a des choses que je changerais dans la Charte actuelle et il y a bien plus de choses que je changerais dans la Loi de 1867. Cela fait 120 ans qu'on l'interprète, cela fait 120 ans qu'on ne sait toujours pas qu'est-ce que certaines dispositions veulent dire.

Alors, c'est évident que ceux qui, aujourd'hui, nous disent que cela n'a pas de bon sens parce que cela peut vouloir dire telle chose, eh bien, écoutez, c'est vrai. Mais c'est vrai de tout ce qui est constitutionnel. Cela, on n'y échappera pas. On n'aura pas la perfection! D'abord, elle n'existe pas dans la Constitution, parce que la Constitution, cela change, cela évolue avec le temps comme dit la Cour suprême. C'est un arbre vivant. Et il faut penser étapisme d'après moi, quand on parle de réforme constitutionnelle. On va voir ce que cela va donner. Déjà, dans la Charte il y a des choses qu'on pourrait modifier, parce que les tribunaux se battent encore pour savoir qu'est-ce que telle virgule veut dire.

Mais donnons la chance aux tribunaux, si c'est cela le problème. Donnons la chance aux tribunaux de nous dire qu'est-ce que cela veut dire et puis si les gouvernements ne sont pas d'accord, eh bien, ce sera plus facile pour eux de changer la Constitution que ce l'est pour les tribunaux.

Mr. O'Neil: Mr. Chairman, I would like to thank the witness for his testimony so far, and of course welcome him.

• 1555

My question is very specific. It relates to section 50 which deals with future constitutional conferences and agenda items. There is a reference in that section that agenda items shall include such other matters as are agreed upon. Can you suggest or recommend to us what kind of criteria should be applied in determining whether an item becomes an agenda item? For example, should it simply require a decision by one of the Premiers, one of the First Ministers, for an item to be put on the agenda, or should something more be required?

[Translation]

are all these sections that deregate from other sections. What I am trying to say is that we are going in all kinds of directions to say the same thing. But this is true of this Accord, as it is of the 1982 Accord. This is a legislative problem and I do not think it adds anything to the scope of the Constitution or to its interpretation, but rather complicates matters.

Mr. Hamelin: Under the circumstances, the Accord is the best agreement we could obtain between Quebec and Canada.

Mr. Décaré: Well, this was Quebec's impression. As a Quebecer, I am completely in favour of this Accord. As a jurist, I would obviously have changes to make. I would also have some changes to make to the Charter and quite a few to make to the act of 1867. We have been interpreting this act for the past 120 years, and still do not know what certain provisions mean.

Those who claim that something or other does not make any sense because it can mean such and such a thing are right. But this is true of anything that is of a constitutional nature. We cannot get away from this fact. We cannot expect perfection! First of all, perfection does not exist in the Constitution because it changes, it evolves with time as has said the Supreme Court. It is a living tree. When discussing constitutional reform, I think we have to take things one step at a time, and see what happens. There are already things that could be changed in the Charter because the courts are still fighting over the meaning of such and such a comma.

But, if this is the problem, let us give the courts a chance. Let us give them to tell us what something means and, if the governments do not agree, it will be easier for them to change the Constitution than it is for the courts to do so.

M. O'Neil: Monsieur le président, j'aimerais remercier le témoin, et bien sûr, lui souhaiter la bienvenue.

Ma question est très spécifique. Elle porte sur l'article 50 qui traite des conférences constitutionnelles à venir ainsi que des questions à l'ordre du jour. Cet article mentionne que les points à l'ordre du jour comprennent toutes les autres questions dont il est convenu. Pouvez-vous nous proposer ou nous recommander le genre de critères qui nous aideraient à savoir à quel moment une question est placée à l'ordre du jour? Ainsi, pour qu'une question soit placée à l'ordre du jour, doit-elle simplement faire l'objet d'une décision par le Premier ministre ou par l'un des premiers ministres provinciaux, ou doit-elle satisfaire à d'autres critères?

[Texte]

Mr. Décaré: It is a difficult question. Personally I believe that apart from section 50.1, the rest does not belong in a constitutional document. You just do not put an agenda in the Constitution, but this was done. It is not doing any wrong, but I do not believe it makes us look very good in the history of constitutional law.

If you ask me whether we should have criteria, I think that would be a mistake, because things evolve. We do not know; maybe free trade could be put as an item on the agenda for the next conference. You just could not, I do not believe you could. You could not.

Mr. O'Neil: Do you then see subsection 50.2 as having any legal effect in terms of a commitment to change jurisdiction on those items?

Mr. Décaré: I think the only legal effect is to convene a conference the same way as there was a legal effect to convene a conference on Indian rights, but the Premiers have not included a guarantee that they will be unanimous or successful in their next conference.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Décaré, on behalf of the committee I would like to thank you for your very illuminating representations. We welcome them and thank you very much for appearing before us.

Ladies and gentlemen, we are in a very unique situation at this point in our hearings, because to the best of my knowledge—with the exception of maybe Mr. O'Neil—none of the senators or members have had the privilege of meeting Mr. Christie. Mr. Christie is an individual who wrote to the committee applying to appear before us and submitted a brief to us. When we read his brief, I might just say that one of the intriguing aspects was that on the last page he said:

I come from the town of Parrsboro, Nova Scotia. Our town has become famous lately because of a major find of very rare Dinosaur bone fossils. I would like to see the present form of the Senate go the way of the dinosaur.

That had a certain intriguing effect.

• 1600

The witness who preceded him was a constitutional lawyer. The individual who will be our next witness is a constitutional political scientist.

We have had many interest groups who have appeared before us, but you are an individual, Mr. Christie, who made the time and took the effort to write us your views and comments on the Meech Lake accord, and we are very, very interested in learning what those views are. Would you please advise us, perhaps in about 12 minutes, if at all possible, what your views are, and then certain members of the committee would like to ask you some questions.

Mr. David E. Christie (Individual Presentation): Thank you very much, Mr. Chairman. As a Canadian, I would like to thank you for this opportunity today to discuss

[Traduction]

Me Décaré: C'est une question difficile. Selon moi, à part l'article 50.1, le reste n'a pas sa place dans un document constitutionnel. On ne peut tout simplement pas intégrer un ordre du jour dans la Constitution, mais c'est ce qui a été fait. Il n'y a rien de mal à cela, mais je ne pense pas que cela nous fasse une belle place dans l'histoire du droit constitutionnel.

Selon moi, ce serait un erreur d'établir de tels critères, car les choses évoluent. Nous ne savons pas; la question du libre-échange pourrait être placée à l'ordre du jour de la prochaine conférence. Cependant, je ne pense pas qu'on puisse procéder ainsi.

M. O'Neil: Croyez-vous que le paragraphe 50.2 aura un effet juridique en obligeant à modifier la compétence à laquelle ressortissent ces questions?

Me Décaré: Selon moi, la seule obligation qu'impose la loi est la convocation d'une conférence, comme ce fut le cas pour la Conférence sur les droits des Indiens, mais les premiers ministres ni sont aucunement garanti que leur prochaine conférence débouchera sur un accord unanime ou fructueux.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Décaré, je vous remercie, au nom du Comité, de vos commentaires fort instructifs et de votre participation à ces audiences.

Mesdames et messieurs, nous sommes dans une situation très particulière puisque, autant que je sache—à l'exception peut-être de M. O'Neil—aucun des sénateurs ou députés n'a eu le privilège de rencontrer M. Christie. M. Christie a présenté un mémoire à titre individuel au Comité et a demandé la permission de témoigner. A la lecture de son mémoire, nous avons été intrigués, entre autres, par les commentaires qu'il a faits à la dernière page:

J'habite la ville de Parrsboro en Nouvelle-Écosse. Notre ville a fait parler d'elle récemment puisqu'on y a découvert des os fossilisés très rares de dinosaures. J'aimerais bien que le Sénat, sous sa forme actuelle, disparaisse comme l'ont fait les dinosaures.

Ce commentaire nous a quelque peu intrigués.

Le témoin qui l'a précédé est un avocat de droit constitutionnel. Notre témoin est un diplômé en sciences politiques, spécialisé dans les questions constitutionnelles.

Une foule de groupes d'intérêt sont venus témoigner devant nous, cependant, en tant qu'individu, monsieur Christie, vous avez pris le temps de nous faire part de vos observations sur l'Accord du lac Meech et nous sommes on ne peut plus intéressés à les connaître. Si la chose est possible, pourriez-vous nous exposer, dans environ 12 minutes, la teneur de vos observations et ensuite quelques membres du Comité vous poseront quelques questions.

M. David E. Christie (à titre personnel): Merci beaucoup, monsieur le président. En tant que Canadien, je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée

[Text]

with you a document which will become monumental to our country's history. While I have grave concerns and misgivings about some parts of this agreement, I am considerably pleased the Province of Quebec wants to again and will be a full member of the Canadian family because, in spirit as well as politically, upon ratification of this accord.

The unique culture and language of this province makes up one of the many cornerstones that is this country's identity and heritage. I was born and raised in southern Ontario. I lived in both urban and rural locations and saw two ways of life of Canadians. As a youth, like many others, I had the opportunity to travel across this country. On our west coast, the city of Victoria is very different from where I grew up. Returning from the west, I stayed on a small farm in Alberta for a week and had a sampling of their Klondike Days festivities. My next stop was in Winnipeg, a lovely city with many differences of its own. And yes, even Ottawa, with its meeting of French and English has a flavour all its own too. This brings me to my point. Canada is a land of many distinct cultures.

In my ancestral home of Nova Scotia, it is important that our three main distinct cultures survive and flourish. Our first founding fathers, the French, later known as the Acadians, are steeped in a history and a rich heritage. These people are struggling to gain services in their French language. They need the respect they deserve. The Scottish or Celtic heritage is ingrained into the basic fabric and way and life in this province, especially on Cape Breton Island. However, the native language of Gaelic is almost lost. Thankfully, the many Scottish traditions continue to flourish. The other major group is the United Empire Loyalists, who were primarily English folk who felt compelled to leave the United States because they wanted to stay loyal to England and the King. There were large celebrations a few years ago when they celebrated the bicentennial of their arrival to our shores.

Our province's largest tourism draw is our distinct cultures. The multicultural make-up of our country is what Canada is and what makes us Canadians. I heartily recommend and endorse the concept that Canada's multicultural heritage be more strongly pronounced and worded such in the accord that it is thoroughly protected under the accord.

I am involved with quite a number of community organizations, and sometimes it is very difficult to reach decisions on matters of importance. I am glad when it comes to making changes in any of these group's by-laws

[Translation]

aujourd'hui de vous présenter mon opinion sur un document qui sera un point tournant dans l'histoire de notre pays. Certaines parties de cet Accord m'inquiètent et me préoccupent au plus haut point, mais je suis très heureux de voir que la province de Québec désire réintégrer à part entière la grande famille canadienne, autant en esprit que sur le plan politique, dès que cet Accord aura été ratifié.

La composition culturelle et linguistique particulière de cette province constitue l'une des nombreuses pierres angulaires de l'identité et du patrimoine de notre pays. Je suis né dans le Sud de l'Ontario et j'y ai passé mon enfance. J'ai habité autant la ville que la campagne et j'ai pris conscience des deux modes de vie des Canadiens. Dans ma jeunesse, j'ai eu l'occasion, comme beaucoup d'autres de mon âge, de voyager partout au pays. Sur la côte Ouest, la ville de Victoria est très différente de celle où j'ai grandi. À mon retour de l'Ouest, j'ai demeuré dans une petite exploitation agricole de l'Alberta pendant une semaine et j'ai eu la chance de voir quelques festivités des *Klondike Days*. Je me suis ensuite arrêté à Winnipeg, une très belle ville fort particulière à de nombreux égards. Il y a également Ottawa à laquelle la présence d'anglophones et de francophones donne un caractère très distinct. Ces propos me mènent au point central de mon exposé: le Canada est une terre qui renferme de nombreuses cultures distinctes.

Dans mon foyer ancestral de Nouvelle-Écosse, il est important que nos trois grandes cultures distinctes survivent et se développent. Nos premiers fondateurs, les Français, connus plus tard sous le nom d'Acadiens, ont une longue histoire et un riche patrimoine derrière eux. Ces gens luttent pour obtenir des services dans leur langue, le français. Ils ont besoin d'avoir le respect qu'ils méritent. Le patrimoine écossais ou celtique est enraciné dans la trame sociale et le mode de vie de cette province, surtout à l'île du Cap-Breton. Cependant, le gaélique est une langue autochtone presque disparue. Heureusement, les nombreuses traditions écossaises continuent à s'épanouir. Les Loyalistes de l'Empire uni forment l'autre groupe principal; ce sont en grande partie des Anglais qui se sont sentis obligés de quitter les États-Unis parce qu'ils ne voulaient pas trahir l'Angleterre et son roi. Il y a quelques années, les Loyalistes ont organisé des célébrations grandioses pour marquer le bicentenaire de leur arrivée en Nouvelle-Écosse.

Nos cultures distinctes constituent le principal attrait touristique de notre province. La composition multiculturelle de notre pays décrit bien la nature du Canada et des gens qui l'habitent. Je recommande et j'appuie vivement l'idée de donner une plus grande place au patrimoine multiculturel du Canada et de l'indiquer dans l'Accord de manière qu'il soit protégé comme il se doit.

Je suis membre de beaucoup d'organismes locaux et il est quelquefois très difficile de prendre des décisions sur des questions d'importance. Lorsque l'un ou l'autre de ces groupes doit modifier ses règlements ou son statut, il lui

[Texte]

and constitutions that all it takes is a simple two-thirds majority, or we would never get anything done and go forward and develop our groups and get the job done. I feel the current amending formula in Canada's Constitution is the best of all worlds, allowing the country the flexibility to go forward and grow. A system of across-the-board vetoes will cause reform to stutter and stagger along. After all, it took 120 years to have everyone endorse the Constitution. Should we be putting a roadblock in the way to further reform that is badly needed?

I have to be leery of provinces having the spirit or the will to meet a set of national objectives when they are spending money in their own provinces on programs that have been put in place to meet national objectives, especially when these programs are totally operated by the province.

A case in point is an effective program in some areas of the country costs more money, but when the federal government has no part in the program they are not aware of the problem. For example, in southern Ontario, in rural farming communities, there is no shortage of doctors or health care facilities. While if you lived in many small towns and similar rural areas of Nova Scotia, especially in the one I live in, our health care facilities are sadly lacking and we have an impending severe doctor shortage in our community. This current example shows how different a program can operate in two different regions. I therefore implore you to tighten up the wording in this section dealing with shared-cost programs and spell out in more detail the types of programs to be specifically covered under this arrangement.

• 1605

Here is a concept that may be worth trying, for example. I am very much in favour of extended French-language education being available for those want it. I would like to see more French immersion starting at the kindergarten level and, in Quebec, the availability of English immersion where there is a demand for either. The only way a program like this could ever start is as a federal initiative. This would be a hard program to start when school board budgets are having big problems to do with declining enrolment. Therefore, if this program was started, it would need outside control and funding that could only be done by the federal government so as to guarantee the quality of the program.

The provinces have already shown that they cannot agree on education standards between them, and in Nova Scotia there is more than one standard of education. In fact, it can vary greatly from county to county and from city to country. That is why I feel the solution to the dilemma of the federal government's spending in fields of strictly provincial jurisdiction could be solved by having joint program management boards with the provinces, so

[Traduction]

faut seulement obtenir la majorité des deux tiers des membres, et cela est bon puisqu'il n'y aurait pas moyen de nous développer ni d'effectuer les tâches qui nous incombent. Selon moi, l'actuelle formule d'amendement qui figure dans la Constitution du Canada est le meilleur instrument de tous puisqu'il donne à notre pays la souplesse nécessaire pour croire et d'avancer. Dans un système de veto généralisé, la réforme piétinerait et trainerait en longueur. Après tout, il a fallu 120 ans pour faire accepter la Constitution à tout le monde. Devrions-nous alors bloquer la route à une nouvelle réforme dont on a tellement besoin?

J'ai des doutes à l'égard des provinces qui sont disposées à satisfaire à un ensemble d'objectifs nationaux pendant que, sur leur propre territoire, elles affectent des crédits à des programmes qui ont été mis en place pour répondre à des objectifs nationaux, surtout lorsque ces programmes relèvent totalement de la province.

Prenons l'exemple d'un programme efficace qui coûte plus d'argent dans certaines régions du pays, mais lorsque le gouvernement fédéral n'y participe pas, il ne connaît pas le problème. Ainsi, il n'y a aucune pénurie de médecins ni de services de santé dans les localités agricoles rurales du sud de l'Ontario. Cependant, dans beaucoup de petites villes et régions rurales semblables de Nouvelle-Écosse, surtout celle où j'habite, il y a une pénurie déplorable d'installations de santé et notre localité éprouvera très bientôt une forte pénurie de médecins. Cet exemple indique bien l'application différente d'un programme dans deux régions. Je vous supplie donc de renforcer le libellé de cet article qui traite des programmes cofinancés et de définir plus en détail le genre de programmes auxquels s'appliquerait particulièrement cet accord.

Voici une idée qu'il vaudrait la peine d'essayer. Je favorise énormément l'offre de cours d'extension en français à ceux qui le désirent. J'aimerais qu'il y ait plus de cours d'immersion en français au niveau de la maternelle et, au Québec, des cours d'immersion en anglais lorsque la demande le justifie. La seule façon de démarrer un programme de ce genre serait de le confier au gouvernement fédéral. Ce serait difficile d'offrir un tel programme au moment où les conseils scolaires éprouvent de graves problèmes de budget à cause d'une baisse de l'effectif scolaire. Par conséquent, si ce programme devait débiter, il faudrait en confier le contrôle et le financement à un organe extérieur et le gouvernement fédéral serait le seul à pouvoir garantir la qualité du programme.

Nous savons déjà que les provinces ne peuvent s'entendre sur des normes en matière d'éducation et la Nouvelle-Écosse doit faire face à plus d'une norme à ce titre. Enfin, cette norme peut différer largement d'un comté à l'autre et de la ville à la campagne. Selon moi, pour résoudre le dilemme du gouvernement fédéral qui doit affecter des sommes dans des secteurs relevant exclusivement de la compétence des provinces, il faudrait

[Text]

funds could be spent most beneficially and productively to meet the federal government's goal. One job these boards would have to do is hold public hearings before a program is put into place and every five years thereafter so the program can have a meaningful public review and scrutiny. This will ensure that a national program is meeting its objectives in all parts of Canada.

I would be negligent if I did not bring up the subject of fisheries that, according to this agreement, are to be dealt with at a later date. It is a dirty job, but someone has to do it. The allocation of fishing quotas and setting of seasons is a job no one can win at doing. Using extensive scientific information, the federal Fisheries department does the best job possible, because in doing this job you cannot make everyone happy. As fish stocks never stay in one place, it is essential that the federal Fisheries says who fishes what, where, and when; the role the provinces are best suited to play is setting boat standards, safety training, and assisting with improving product quality and marketing.

As I have already stated, it is with joy that I welcome Quebec as an equal partner into the Canadian family; but, sadly, not all parts of Canada can be happy. This situation exists because the current House of Commons is heavily weighted in favour of central Canada. This situation is something that is much too important to leave to a later date and needs immediate redress while the spirit of Meech Lake is still strong with the Premiers. Allowing the provinces to submit names to the federal government does not solve anything, as the federal government can ignore the list or, for that matter, not even bother to fill the vacant seat. For provinces with small numbers of senators, this could leave them with greatly reduced representation.

The only fair solution I can see is to hold the conference immediately to ratify an agreement to bring about a Senate that will be of some use to the country and represent the regions of the country on a fair and equal footing. This would mean that Ontario and Quebec would either have to give up some seats or the size of the Senate would have to be adjusted to allow for the increase that equal regional representation would bring about.

I would like to propose a Senate of 148 members made up in the following way: the region of British Columbia and Alberta, 25 members; the region of Manitoba and Saskatchewan, 25 members; the region of Ontario, 25 members; the region of Quebec, 25 members; the region of Nova Scotia, New Brunswick, and Prince Edward

[Translation]

créer des conseils de gestion des programmes conjoints avec les provinces; ainsi, les fonds pourraient être dépensés de la façon la plus avantageuse et la plus productive pour satisfaire l'objectif du gouvernement fédéral. Ces conseils auraient entre autres pour mission de tenir des audiences publiques avant la création d'un programme et tous les cinq ans par la suite, afin que ce programme puisse faire l'objet d'un examen public valable. De cette manière, nous nous assurerions qu'un programme national satisfait à ces objectifs partout au Canada.

Je ferais preuve de négligence en n'abordant pas le sujet des pêches qui, selon cet accord, doit être examiné à une date ultérieure. C'est un travail ingrat mais quelqu'un doit le faire. On ne peut gagner la faveur des gens en établissant des contingents de pêche et en fixant la longueur des saisons. Le ministère fédéral des Pêches fait du mieux qu'il peut en puisant aux données scientifiques détaillées dont il dispose, mais il ne peut plaire à tout le monde. Étant donné que les bancs de poissons se déplacent continuellement, il est essentiel que le ministère des Pêches fixe les lieux et les dates de pêche, les poissons qui peuvent être capturés ainsi que les personnes autorisées à le faire; le rôle qui convient le mieux aux provinces consiste à établir les normes des embarcations, à dispenser des cours de sécurité et à aider à améliorer la qualité et la commercialisation des produits.

Comme je l'ai déjà mentionné, je me réjouis d'accueillir le Québec comme partenaire égal dans la famille canadienne; malheureusement, toutes les régions du Canada ne peuvent être du même avis. Cette situation existe parce que la Chambre des communes favorise fortement à l'heure actuelle les provinces centrales du Canada. Cette question est beaucoup trop importante pour la reléguer à une date ultérieure et on doit lui trouver une solution immédiate pendant que les premiers ministres ont encore bien à l'esprit l'accord du Lac Meech. On ne résout pas le problème en permettant aux provinces de présenter des noms au gouvernement fédéral puisque ce dernier peut les ignorer ou même ne pas se préoccuper de combler le siège vacant. Dans les provinces qui comptent un petit nombre de sénateurs, cette situation pourrait faire diminuer grandement leur représentation.

Selon moi, la seule solution équitable consiste à tenir la conférence sans délai et de ratifier un accord qui nous donnerait un Sénat qui aurait une quelconque utilité au pays et qui représenterait de façon juste et équitable toutes les régions du Canada. Selon cette formule, l'Ontario et le Québec auraient à renoncer à quelques sièges ou alors il faudrait modifier le Sénat pour qu'il y ait une représentation régionale accrue.

Je propose un Sénat de 148 membres, constitué comme suit: région de la Colombie-Britannique et de l'Alberta: 25 membres; région du Manitoba et de la Saskatchewan: 25 membres; région de l'Ontario: 25 membres; région du Québec: 25 membres; région de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard: 25

[Texte]

Island, 25 members; the region of Yukon and the Northwest Territories, 12 members; and the region of Newfoundland, 12 members. The individual regions would then be divided by the number of senators into the square kilometrage within the region. These areas could straddle provincial borders within the region. These areas would then become senatorial ridings and a senator would then become directly responsible to the people of that riding.

The next step is that they would then become elected representatives of the people. My own suggestion is that a senator could only serve one seven-year term, thus assuring a continuous flow of bright minds through the chamber. If a senator wanted to continue his political career, he could always run for a seat in the House of Commons, and would be an asset to any party.

So what it all boils down to is having a fair Senate, one that represents the regions equally, an effective Senate because it has recognized the regional diversity of the country, and an elected Senate so the people of this land of ours can have a say in how this chamber is going to be run and who is going to speak on their behalf.

Having an elected Senate with districts would also have another, less obvious, advantage; that is, in an area where a Member of Parliament is lax at his or her job a person or group will have someone else they can approach with their concerns or problems, offering them an alternative so they can be sure to be heard on their problems, assisted with. . . having the overall effect of improving how we are governed.

• 1610

What I have suggested here is just one variation on what is commonly referred to as the "triple-E Senate". The example I have given here shows the concept I would like to see. I would like to see in the Meech Lake accord a clause that endorses the concept of the triple-E Senate, with a timetable for immediate action on this fundamental reform to our country's Constitution and way of government.

We across this country openly embrace Quebec in its joining of the Constitution. We have enshrined its special differences into the Meech Lake accord to protect its language and distinctiveness. I feel it is imperative and only fair to help the regions of less population in this country obtain the same fairness and opportunities to protect their own uniqueness, cultural diversity, and, in some cases, economic survival. I agree a reformed Senate would not make us all equal Canadians, but it certainly would be a firm foundation to build on: Canada, in the 21st century, with a dream of full language, cultural, and economic equality.

I think it would be an excellent idea to allow the provinces to submit names for the Supreme Court judges.

[Traduction]

membres; région du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest: 12 membres; et région de Terre-Neuve: 12 membres. On diviserait ensuite chaque région par le nombre de sénateurs selon la superficie en kilomètres de la région. Ces secteurs pourraient chevaucher la frontière de deux provinces au sein d'une même région. Ces secteurs deviendraient des circonscriptions sénatoriales et chaque sénateur répondrait directement de ses actes devant ses commettants.

À l'étape suivante, les sénateurs deviendraient des représentants élus du peuple. Selon moi, un sénateur ne pourrait exercer qu'un mandat de sept ans, garantissant ainsi le renouvellement continu de brillants cerveaux au Sénat. Un sénateur qui désirerait poursuivre sa carrière politique pourrait toujours présenter sa candidature comme député à la Chambre des communes, et n'importe quel parti politique serait heureux de l'accueillir.

Tout cela pour dire qu'il faudrait un Sénat équitable qui représente également les régions, un Sénat efficace qui aurait reconnu les diversités régionales du pays et enfin un Sénat élu afin que les Canadiens puissent avoir leur mot à dire sur les activités de cette chambre et sur leurs porte-parole.

La création d'un Sénat avec circonscriptions électorales aurait également un autre avantage, moins évident celui-là; en effet, dans une région où un député négligerait son travail, les citoyens pourraient alors exprimer leurs problèmes ou préoccupations à quelqu'un d'autre, ce qui serait une solution efficace qui aurait aussi pour conséquence d'améliorer la manière dont nous sommes gouvernés.

Ce que je viens de vous proposer n'est qu'une variante de ce qu'on appelle communément le principe des trois E. Je vous ai montré dans cet exemple l'idée que je favorise. J'aimerais que l'Accord du lac Meech renferme une disposition appuyant l'idée des trois E et prescrivant les mesures immédiates pour mettre en branle cette réforme fondamentale de la Constitution et du gouvernement de notre pays.

Nous tous au Canada accueillons ouvertement le Québec au sein de la Constitution. Nous avons intégré dans l'Accord du lac Meech les particularités spéciales de cette province afin de protéger sa langue et son caractère distinctif. Selon moi, il n'est que juste, mais aussi impérieux, d'aider les régions moins peuplées du Canada à obtenir la même équité et les mêmes moyens pour protéger leur propre caractère distinctif, leur diversité culturelle et, dans certains cas, leur survie économique. Je conviens qu'un sénat réformé ne conférerait pas l'égalité à tous les Canadiens, mais il constituerait sans aucun doute une base solide pour arriver, au XXI^e siècle, à un Canada qui afficherait une égalité complète sur le plan linguistique, culturel et économique.

À mon avis, ce serait une excellente idée d'autoriser les provinces à présenter des candidats aux postes de juges de

[Text]

If, however, under the current terms Quebec is the only province assured a certain number of judges, would it not be in order to designate where the other judges are to come from, so it will not happen that a region of the country is not represented on the Supreme Court bench, Canada's most powerful court?

If worse came to worse, I could live with the Meech Lake accord as it is; but it will be a sad day for Canadians. Some day they will look back and say that if our forefathers, the new Fathers of Confederation, just took a little more time and pressed on with the spirit of co-operation that was starting to show in this agreement, we would have been on the road to true constitutional reform sooner.

The current agreement is a diamond in the rough, a piece of coal waiting to be pressed and worked on to turn it into a diamond. With the spirit the Premiers and the Prime Minister have shown so far, I think this can happen. I urge that the Prime Minister and the Premiers work together with the same spirit and heart to incorporate some of the changes you will see brought before you by Canadians from all parts of this country. It is vital that this committee's report not be ignored. It is essential that all provinces have hearings on this matter. After all, it is the Canadian way to do things.

In summation, I would like you to remember the distinct multicultural nature of this vast country of ours, and also that to protect the integrity of future cost-shared programs they should be run by joint management boards, so the federal government can meet its objectives on an even basis across the nation and so the vital information the provincial members on these boards could provide would assure the programs' effectiveness in every region of the country. The provinces' interests would be protected, because the provinces would appoint their own board members.

To go back to what the gentleman mentioned earlier, yes, we do have a very important dinosaur find in Parrsboro. It is world famous because we have the world's smallest dinosaurs. And yes, I do want to see the current format of the Senate go the way of the dinosaur, off to extinction.

I want to thank you people for allowing me to come to your committee, too. I communicated with and talked with a great number of people before I came to appear here, and before I appeared I put my brief together so I would have quite a wide variety of opinions from people who were talking with me, and what not. So what I am saying here is not just my own thoughts. It is thoughts of other average Canadians I have had the opportunity to talk with in both my home county of Cumberland and

[Translation]

la Cour suprême. Cependant, en vertu des dispositions actuelles, si le Québec est la seule province à laquelle on a garanti un nombre donné de juges, ne serait-il pas convenable de désigner la provenance des autres juges afin qu'une région du pays ne se retrouve pas sans représentation au banc de la Cour suprême, qui est le tribunal le plus puissant du pays?

En mettant les choses au pire, je pourrais m'accommoder de l'Accord du lac Meech dans sa forme actuelle, mais ce serait un jour bien malheureux pour les Canadiens. Un jour, ils reverront en arrière et ils regretteront que leurs ancêtres, les nouveaux pères de la Confédération, n'aient pas pris plus de temps et n'aient pas profité de l'esprit de coopération qui commençait à se manifester dans cet Accord, sans quoi ils auraient été beaucoup plus tôt sur la route d'une véritable réforme constitutionnelle.

L'accord actuel ressemble à un diamant brut, un morceau de charbon qui attend d'être façonné en un diamant. Grâce à l'esprit qu'ont manifesté le premier ministre et ses homologues provinciaux, on peut y arriver. J'exhorte vivement tous ces premiers ministres à travailler ensemble dans le même esprit et la même cordialité pour adopter quelques-unes des modifications dont vous feront part des Canadiens de toutes les régions du pays. Il est essentiel que le rapport de votre Comité ne soit pas mis sur les tablettes. Il est essentiel que toutes les provinces tiennent des audiences sur cette question. Après tout, c'est la façon de faire les choses au Canada.

En résumé, je tiens à vous rappeler le caractère multiculturel distinct de ce vaste pays qu'est le nôtre et aussi le fait que pour protéger l'intégrité des programmes futurs à coûts partagés, ils devront être administrés par des conseils de gestion mixtes de manière que le gouvernement fédéral puisse atteindre ses objectifs de façon égale partout au pays, et de manière que l'information essentielle que pourraient fournir les participants des provinces à ces conseils, garantirait l'efficacité des programmes dans toutes les régions du Canada. Les intérêts de chaque province seraient protégés parce que chacune nommerait ses propres membres au conseil.

Pour en revenir à ce qu'a dit monsieur, il est vrai qu'il y a eu une découverte très importante de fossiles de dinosaure à Parrsboro. La découverte est connue partout dans le monde parce que nous avons ici les plus petits dinosaures qui aient existé. Il est également vrai que j'aimerais que le Sénat, sous sa forme actuelle, disparaisse comme le dinosaure.

Je remercie le Comité de m'avoir permis de prendre la parole. J'ai parlé à une foule de gens avant de venir ici aujourd'hui et j'ai rédigé mon exposé en fonction des opinions très diverses que j'ai entendues partout. Ce mémoire n'est donc pas de mon propre cru. C'est également l'opinion d'autres Canadiens comme moi avec lesquels j'ai pu échanger, tant dans mon propre comté de Cumberland que dans celui de Colchester. J'ai également passé quelques jours en Ontario au mois de juin et j'ai là

[Texte]

also Colchester County. I was also up to Ontario for a few days in June, and I had an opportunity to talk with a number of people then. So my concerns are not just mine; they are concerns I have had expressed to me by other people.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): The privilege is ours in having you, Mr. Christie.

Just before I turn you over to Senator Perrault, for my knowledge and I think that of some other members of the committee, could you tell us exactly where Parrsboro, Nova Scotia is?

Mr. Christie: I knew that was coming. It is on the shore of the Minas Basin, which is part of the Bay of Fundy. If you are familiar with Springhill, that is approximately 30 miles from where we are located. Or, it is across the Minas Basin from Wolfville.

Senator Perrault: Mr. Chairman, Mr. Christie is to be commended for a thoughtful and very interesting presentation. It certainly reflects his love for the country and his concern for its future, and I think we are delighted that he took the time and trouble to come here. We are delighted as well to have a representative of Parrsboro, the home of the mini-dinosaur. I am glad that he recognizes there is some good in older things—

• 1615

Mr. Christie: You would be—

Senator Perrault: —and the Senate has been here for a few years.

I wanted to ask you about the Senate, not that that is an all-consuming concern. You talk in terms of your endorsement of the triple-E concept.

Mr. Christie: Yes.

Senator Perrault: However, you seem unwilling to advance or support the idea that there should be equal representation from all the provinces. Do you believe it not to be practicable at this time?

Mr. Christie: I feel that you have to look at little bit at the land mass size. I think we would be getting into a very unworkable type of situation if, say, we had 25 senators from every province. We also would have to look at the cost factor and I think the regions we are grouping together—at least the way I figure it—have enough similarities of purpose and cause between them so that you do not end up with too small of a population area or too small of a geographical area that you are representing.

If you are taking things to the extreme, you would be looking at 25 senators from Prince Edward Island or 10 senators from each province. If you go to 10 senators from each province, you are going to have such horrendous-size ridings that these people are going to have no way on earth of being able to represent these people properly.

Senator Perrault: You are suggesting greater power for some of the nethermost regions of the country and with

[Traduction]

aussi parlé avec un certain nombre de gens. Ces préoccupations ne sont pas seulement les miennes, mais aussi celles d'autres gens.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Christie, cela a été un privilège de vous recevoir.

Avant que je ne donne la parole au sénateur Perrault, pourriez-vous nous dire exactement où se trouve Parrsboro, autant pour mon information personnelle que pour celle de quelques autres membres du Comité?

M. Christie: J'étais sûr que cette question viendrait. Parrsboro est située sur les rives du bassin Minas, dans la Baie de Fundy. Vous connaissez peut-être Springhill, c'est environ à 30 milles de cet endroit. On peut aussi dire qu'elle est située en face de Wolfville, sur l'autre rive du bassin Minas.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, nous devons féliciter M. Christie de son mémoire fort profond et fort intéressant. Cela témoigne manifestement de son amour pour la nature et de son souci de la préserver. Nous sommes ravis, je pense, qu'il se soit donné la peine de venir ici. Nous sommes bien contents aussi d'avoir avec nous un représentant de Parrsboro, la patrie du mini-dinosaure. Je suis heureux qu'il reconnaisse une certaine valeur aux vieilles choses. . .

M. Christie: Vous seriez. . .

Le sénateur Perrault: . . . et le Sénat existe depuis quelques années.

Je voulais vous demander ce que vous pensez du Sénat, même si ce n'est pas une question qui m'inquiète énormément. Vous dites appuyer la notion du «triple E».

M. Christie: Oui.

Le sénateur Perrault: Pourtant, vous ne semblez pas disposé à proposer ou à appuyer la notion de l'égalité de représentation pour toutes les provinces. Pensez-vous que ce ne serait pas faisable à ce moment-ci?

M. Christie: Je pense qu'il faut tenir compte dans une certaine mesure de l'étendue du territoire. Nous risquerions de nous mettre dans une fichue impasse si nous décidions, mettons, d'avoir 25 sénateurs par province. Il faudrait aussi tenir compte de ce que cela coûterait. À mon avis, les régions que nous regroupons—ont assez d'objectifs en commun pour que nous évitions la sur-représentation d'un groupe trop peu nombreux ou d'une région trop petite.

À l'extrême, nous aurions 25 sénateurs pour l'Île-du-Prince-Édouard ou bien 10 sénateurs par province. Si l'on décide d'opter pour 10 sénateurs par province, on aboutira à des circonscriptions d'une immensité telle qu'il sera absolument impossible pour eux de les représenter efficacement.

Le sénateur Perrault: Vous proposez qu'on donne plus de pouvoirs à certaines des régions les moins favorisées du

[Text]

the suggestion that they can exert greater power in terms of regional representation here, are you not?

Mr. Christie: Hopefully it will reflect in a better understanding of the needs of these regions. I hate to say it, but there has been a Community Futures study done of the community I live in. In the age bracket of youth and people between 25 and 35, according to the survey done by Community Futures, the unemployment rate is in excess of 30%. Now, that is a critical situation which is not currently being handled by our current form of government. If having senators available, having somebody else to take that is going to cause us to get something shaking, let us say, then we need to get it shaking.

I listened to somebody this morning talk about immigration. We do not have an immigration problem in Nova Scotia; we have a migration problem. People have to leave our province daily because there are just no jobs there. That is the only thing that keeps our unemployment rate from going up through the roof.

Senator Perrault: You obviously welcome reform. You think it is a good idea to have an accord, but you believe we should take more time and perfect it or at least attempt to bring it to a higher state of perfection than we have here.

Mr. Christie: Yes, I do.

The fact of bringing Quebec in is essential and is important. It is a must. It needed to be done. The thing is, however, we have a lot more in this agreement that just bringing Quebec into the Constitution. Those areas are where the problems start up.

I will mention another matter on which I have gained information since I submitted my brief. That is on the fisheries, and it is suddenly getting to be a very sore bone of contention because of information that is drifting out from Newfoundland over what their opinion is of why fisheries is going to be on the table. They want to end up with jurisdiction over their own fisheries and over a great area of the bank and of the gulf.

Now, if this goes ahead, it is going to tremendously affect Nova Scotia. Without rhyming off a whole slew of figures—I have them available if you want to see them later—it could cause just in the one type of fishery alone, in the groundfish fishery, the loss of 5,000 man-years of work, if that ever came into effect. These are things that people had not looked at and examined more carefully. If fisheries are left in this agreement as coming onto the table every year, it is suicidal for Nova Scotia.

Senator Perrault: Do you not welcome the idea of having more local control over some of the shared-cost programs with the improved knowledge of local conditions that this might entail? Is that necessarily a bad thing?

Mr. Christie: It is not a bad thing as long as there is a balance whereby you have a format to be able to balance

[Translation]

pays, en permettant à leurs représentants d'exercer ici un rôle accru, n'est-ce pas?

M. Christie: J'espère qu'on aboutira à une meilleure compréhension des besoins de ces régions. Je suis désolé d'avoir à le dire, mais *Community Futures* a fait une étude dans la localité où j'habite. Le sondage de *Community Futures* a révélé que le taux de chômage dépasse 30 p. 100 chez les jeunes et les 25 à 35 ans. C'est une situation critique à laquelle le gouvernement actuel ne s'attaque pas. Si nous avions des sénateurs ou quelqu'un d'autre pour se charger de faire bouger les choses, eh bien, tant mieux.

Ce matin, quelqu'un a parlé d'immigration. En Nouvelle-Écosse, nous n'avons pas un problème d'immigration, mais d'émigration. Tous les jours, des gens doivent quitter la province parce qu'ils n'ont pas d'emploi. C'est le seul facteur qui empêche notre taux de chômage de crever le plafond.

Le sénateur Perrault: Vous êtes de toute évidence favorable à la réforme. Vous pensez que c'est une bonne idée d'avoir un accord, mais vous croyez que nous devrions passer un certain temps à le parfaire ou au moins à essayer de l'améliorer.

M. Christie: Oui, c'est exact.

Il est important, il est même essentiel, de ramener le Québec dans la Constitution. Il fallait le faire. Toutefois, l'Accord contient bien d'autres éléments et c'est là que les problèmes commencent.

Je voudrais vous mentionner une autre question sur laquelle j'ai obtenu des renseignements depuis que j'ai présenté mon mémoire. C'est une question qui devient vite très litigieuse, en raison des rumeurs qui circulent sur l'attitude des Terre-neuviens à l'égard des pêches. Ils veulent avoir une compétence exclusive sur leurs pêches, et sur une grande partie des Bancs et du Golfe.

S'ils ont gain de cause, la Nouvelle-Écosse en souffrira beaucoup. Je ne vais pas vous donner toute une série de chiffres—je les ai si vous voulez les voir plus tard—mais, pour la seule pêche aux poissons de fond, nous perdrons 5,000 années-personnes si Terre-Neuve se voyait conférer cette compétence. Ce sont des questions qu'on n'a pas étudiées à fond. Si la question des pêches reste telle quelle dans l'Accord, et si on doit en parler chaque année, la Nouvelle-Écosse court au suicide.

Le sénateur Perrault: N'êtes-vous pas favorable ce que l'on augmente le contrôle des régions sur certains programmes à frais partagés, étant donné qu'elles sont mieux placées pour analyser les conditions locales? Serait-ce nécessairement mauvais?

M. Christie: Ce ne serait pas mauvais, à condition de respecter un certain équilibre, c'est-à-dire de concilier les

[Texte]

what the person is saying about local conditions and meeting the national objective.

[Traduction]

conditions locales, comme vous dites, et l'objectif national.

• 1620

The example I use about health care is the medicare program. There is no mechanism there that is strong enough currently to balance how the province is operating that program compared to what a national objective would be.

Senator Perrault: You think your health care standards in Nova Scotia, because of economic reasons, are not as high as in some other parts of the country? Is this your—

Mr. Christie: The thing is it causes problems in attracting doctors to rural areas because they are concerned with how much their income is going to be. If it takes offering them income incentives, then that is what we should be doing. We have two doctors in our community who are approximately 70 years of age and we have one other doctor who is about 40. That is serving the population of our town, which is 2,000, plus a surrounding area of another 2,000 people. That is an awful lot of people for the few doctors we have sitting there.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Senator Rousseau.

La sénatrice Rousseau: Merci, monsieur le président.

Merci, monsieur Christie, pour être venu témoigner. Votre expérience du Canada a certainement contribué à alimenter votre message.

Vous avez parlé, dans votre exposé, des cours d'immersion subventionnés par le gouvernement fédéral. Pensez-vous qu'on devrait par conséquent ajouter le mot «promouvoir» au rôle du gouvernement fédéral, à l'article 2 de l'Accord?

Mr. Christie: In other words, you are relating to the language issue, the French language—

Senator Rousseau: Yes.

Mr. Christie: Yes, it is very important that the French language be promoted throughout the entire country, and the reason why I put it in under this type of program is the fact that, very simply, French immersion is very few and far between in Nova Scotia.

I spent a couple of years in Ontario, and I had my daughter in French immersion for her grade 1 and it was a very good learning experience for her. When I was young I had a severe speech impediment; I later talked to a speech pathologist and she said the reason why I could never learn French unless I was set in a place and had to learn it was because of that, but I was very glad that my daughter had the opportunity to do it.

It is very important that the promotion of that language happens and of utmost importance that this type of a program be promoted and funded adequately. That is where the whole thing boils down to: they have to have

Dans le cas des soins de santé, l'exemple que je donne, c'est le programme d'assurance-santé. Il n'existe aucun mécanisme assez puissant pour rétablir un certain équilibre entre un éventuel objectif national et la façon dont la province administre le programme.

Le sénateur Perrault: Vous pensez que les soins de santé dispensés en Nouvelle-Écosse ne sont pas aussi bons que ceux qu'on donne dans d'autres régions du pays, en raison des conditions économiques? Est-ce votre. . .

M. Christie: Le problème, c'est qu'il est difficile d'attirer des médecins dans les régions rurales, parce qu'ils s'inquiètent de leur revenu. S'il faut leur offrir des incitations, eh bien, qu'on le fasse. Dans notre localité, nous avons deux médecins qui ont environ 70 ans et un troisième qui est âgé d'une quarantaine d'années. Ils desservent la population locale, c'est-à-dire environ 2,000 personnes, plus la région avoisinante, où il y a 2,000 personnes de plus. C'est beaucoup de monde pour les quelques médecins que nous avons.

Le coprésident (M. Speyer): Madame la sénatrice Rousseau.

Senator Rousseau: Thank you, Mr. Chairman.

Thank you, Mr. Christie, for coming to give us your views. Your message certainly benefitted from your experience of Canada.

You talked about the immersion courses funded by the federal government. Do you then feel the word "promote" should be added in the definition of the federal government's role in section 2 of the Accord?

M. Christie: En d'autres termes, vous voulez parler de la question linguistique, du français. . .

La sénatrice Rousseau: Oui.

M. Christie: Oui, il est très important que l'on assure la promotion du français dans l'ensemble du pays; si j'en ai parlé dans le contexte de ce programme, c'est tout simplement parce que nous n'avons à peu près pas de classe d'immersion française en Nouvelle-Écosse.

J'ai passé quelques années en Ontario. Ma fille a suivi des cours d'immersion française en première année. L'expérience a été très enrichissante pour elle. Quand j'étais jeune, j'avais un grave défaut de langue. Plus tard, j'ai parlé à une ophtophoniste qui m'a dit que c'est pour cette raison qu'il m'était impossible d'apprendre le français, à moins d'être mis dans une situation où je serais forcé de le faire, mais j'étais très heureux que ma fille ait eu la possibilité de l'apprendre.

Il est très important que l'on fasse la promotion du français, et il est encore plus important que l'on fasse de la promotion sur les programmes de ce genre et qu'on les subventionne suffisamment. En définitive, c'est le noeud

[Text]

the funding or they cannot do the program. You cannot leave it to the province, if you give them those dollars, that they are going to get distributed around the province evenly enough. At least that is my own feeling on that.

La sénatrice Rousseau: Est-ce que vous pensez que l'article concernant le pouvoir fédéral de dépenser aura des conséquences négatives pour les provinces de l'Atlantique en particulier? Qu'est-ce que vous suggérez comme modification à cette clause?

Mr. Christie: This is why I brought up the idea of the management boards. In a lot of cases we are looking at trying to end up getting the powers more clarified over what they are even currently, because a lot of times the programs are not meeting their objectives properly because they have been written and based on the concept of another region. That is why I went with the idea of the management boards, because you would have those people there and available to put that input in to be able to counteract local difficulties, and also end up with the review process having the public in those provinces be able to speak up every few years. It takes, I understand, about three or four years before a program is even really rolling along, and currently there are no real review mechanisms, in the programs that are set up, for the public to go about helping to review them.

Mr. O'Neil: I would like to welcome Mr. Christie, as a fellow Nova Scotian.

Mr. Christie: I would be very interested in hearing from you what mechanism should be necessary if, say, a Premier wishes to have an item put on the agenda for discussion of the First Ministers, constitutional discussion or otherwise. In other words, if a Premier considers an item of critical importance to the province, should that be enough to ensure that the item is placed on the agenda for the discussion of First Ministers, or should there be something more?

Mr. Christie: I think to a certain extent the First Ministers' Conferences have gotten a little bit too formalized at times. In some ways I do not think it is altogether wise to be enshrining them into the Constitution. If they are kept on a little more of a loose format and not quite as formal it should be very easy for, say, the Premier of one province to discuss one matter, if he wishes, and the Premier of another to discuss a different matter; it should be able to be a little bit more of a working type set-up and not under as high public scrutiny. In that way they can work and negotiate amongst themselves and get their opinions out. So they should not be, so to speak, put under the gun to try to produce something just because they have put a meeting on and just because they are in public.

[Translation]

du problème: sans argent, on ne peut pas avoir de programme. Nous ne pouvons pas donner d'argent à la province et nous en remettre à elle pour le répartir équitablement sur tout son territoire. Je vous donne mon avis.

Senator Rousseau: Do you think the section on the federal spending powers will have a negative impact, especially on the Atlantic provinces? What would you suggest as an improvement?

M. Christie: C'est pour cette raison que j'ai avancé l'idée des régies. Dans bien des cas, nous essayons de faire préciser à quoi ou à qui s'appliquent les pouvoirs actuels, parce que, dans bien des cas, les programmes n'atteignent pas leurs objectifs parce qu'ils ont été conçus en fonction d'une autre région. C'est donc pourquoi j'ai pensé aux régies, parce qu'on aurait alors des gens qui connaîtraient assez bien la question pour être en mesure d'applanir les difficultés locales et aussi parce qu'on pourrait avoir un processus de revue grâce auquel la population de ces provinces serait en mesure de s'exprimer à intervalles de quelques années. Si je comprends bien, il faut trois ou quatre ans pour qu'un programme atteigne sa vitesse de croisière, et il n'existe actuellement aucun véritable mécanisme d'examen des programmes qui permette au public d'y participer.

M. O'Neil: J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Christie, qui est de la Nouvelle-Écosse, comme moi.

Monsieur Christie, j'aimerais beaucoup que vous me disiez quel mécanisme il faudrait, selon vous, dans le cas où, par exemple, un premier ministre provincial voudrait faire mettre une question à l'ordre du jour d'une rencontre des premiers ministres, dans le contexte du débat constitutionnel ou d'un autre dossier. Autrement dit, si un premier ministre juge qu'une question aurait une importance critique pour la province, cela sera-t-il suffisant pour que cette question soit inscrite à l'ordre du jour des discussions des premiers ministres, ou bien devrait-il y avoir un autre critère?

M. Christie: À mon avis, les conférences des premiers ministres ont parfois revêtu un caractère trop officiel. Je ne pense pas que ce soit une bonne chose de les enchaîner dans la constitution. Si on leur donnait un caractère beaucoup moins officiel, il serait alors beaucoup plus facile à un premier ministre d'une province de discuter d'une question, s'il le désire, et au premier ministre d'une autre province d'aborder un point tout à fait différent. Il faudrait que ces réunions soient davantage des séances de travail et qu'elles ne soient pas aussi minutieusement examinées par la population. Si ce nouveau format était adopté, les premiers ministres pourraient alors négocier et faire connaître leur point de vue sur certains points. Ils ne devraient pas se sentir en quelque sorte obligés de produire quelque chose simplement parce qu'ils organisent des réunions et que le public les guette.

[Texte]

Mr. O'Neil: So you have no particular difficulty with the concept of a First Minister having the flexibility to place an item on an agenda for a meeting of First Ministers.

Mr. Christie: For a meeting, yes. But having it go into the accord as appearing on the agenda on a continuous basis is another matter. In that I am referring to the fisheries matter.

Mr. O'Neil: Then what criteria should there be, in your opinion?

Mr. Christie: That the matter is of national importance. That the subject-matter has direct relation between either the region or the province and the federal government. And how the two governments are interacting with each other.

Mr. O'Neil: Are you aware that between 1978 and 1985, a seven-year period, fisheries was on the agenda of First Ministers' Conferences five times in that seven-year period?

Mr. Christie: I would not be surprised. But there is a difference between having it appear on the agenda and putting it in the Constitution. There is a big difference, a very big difference.

Mr. O'Neil: When you speak about the shared-cost programs, do you believe the federal government should be able to unilaterally impose programs in areas of exclusive provincial jurisdiction?

Mr. Christie: Not unilaterally. That is why I bring in the concept of the management board, because then the province does have an input. And that is the important factor in that suggestion; that way the province does have an input but the federal government does have the opportunity to make sure that the objectives are going to be met.

You see, the big thing here is that it is not spelled out well enough as to what kind of programs are to be covered. For instance, suppose the tourism subsidiary agreement expires. They could turn around and change it and say "new and improved". But it is not an old program any more. It is new. Does that mean that all of a sudden it is under a different circumstance? There are tourism subagreements with all the provinces. They are all negotiated individually. But where do you draw the line as to what programs would be, what programs are not, what fields would be covered, what fields would not be covered? It is just so sketchy and there is so much grey area, just trying to read through it you cannot determine what is meant nor even whose jurisdiction it is in a lot of the time. For instance, you have Manpower and Immigration giving literacy classes, yet that is education.

Mr. O'Neil: This is my final question before deferring to Senator Robertson. Given the difficulty of effecting any

[Traduction]

M. O'Neil: Ainsi vous ne voyez aucun problème à ce qu'un premier ministre puisse inscrire un point à l'ordre du jour d'une réunion de premiers ministres.

M. Christie: En effet, mais pour une réunion. C'est une autre chose que d'avoir ce point dans l'accord tel qu'il apparaît à l'ordre du jour de façon permanente. Je me réfère ici à la question des pêches.

M. O'Neil: À votre avis, quel critère devrait-il y avoir?

M. Christie: Il faudrait que la question soit d'importance nationale, c'est-à-dire qu'elle ait un rapport direct avec la région ou la province concernée et le gouvernement fédéral. Il faudrait également tenir compte des rapports entre les deux administrations correspondantes.

M. O'Neil: Savez-vous qu'entre 1978 et 1985, soit pendant 7 ans, la question des pêches a été inscrite à l'ordre du jour des conférences des premiers ministres, et ce à cinq reprises?

M. Christie: Cela ne me surprend pas. Il faut toutefois faire la différence entre l'inscription d'une question à l'ordre du jour et son enchaînement dans la Constitution. Cette différence est énorme.

M. O'Neil: Lorsque vous parlez des programmes de participation au coût, pensez-vous que l'administration fédérale devrait pouvoir imposer unilatéralement des programmes dans des secteurs qui relèvent exclusivement de la compétence des provinces?

M. Christie: Certainement pas unilatéralement. C'est pourquoi j'ai mentionné le concept d'un conseil de gestion car dans ce cas-là la province a son mot à dire. C'est en effet le point important de cette suggestion, à savoir que de la sorte, la province concernée a son mot à dire mais que le gouvernement fédéral a la possibilité de s'assurer que les objectifs vont bien être respectés.

Voyez-vous, le problème vient du fait que les genres de programmes qui seront touchés ne sont pas explicitement énoncés. Supposons par exemple que l'accord sur le tourisme arrive à expiration. Le gouvernement fédéral pourrait alors le modifier et dire qu'il s'agit d'un «nouvel accord amélioré». Il ne s'agit donc plus d'un vieux programme mais d'un nouveau. Cela signifie-t-il que du jour au lendemain, cet accord fait l'objet de nouvelles conditions? Il y a des sous-accords sur le tourisme avec toutes les provinces, qui sont tous négociés séparément. Mais comment dire que certains programmes seront inclus mais que d'autres ne le seront pas? Le texte est trop détaillé et il y a beaucoup trop de zones grises. À la simple lecture du document on ne peut dire ce qu'il veut dire, ni même quelle autorité a compétence, la plupart du temps. Par exemple Main-d'œuvre et Immigration donne des cours d'alphabétisation, et pourtant il s'agit là d'un domaine qui relève de l'Éducation.

M. O'Neil: Je voudrais vous poser une dernière question, avant de laisser la parole à la sénatrice

[Text]

amendments, that the agreement of 11 First Ministers would be required, would you recommend ratification of the Meech Lake accord if no amendments are made?

Mr. Christie: With the new information I have received on the fisheries, I would be speaking against the interests of Nova Scotia if I did not say that I could not support the agreement without the fisheries being removed from it. Otherwise, I can live with it. I would not be pleased with it but I could live with it, to get Quebec in there and to get them at the table. Thank you.

• 1630

Senator Robertson: Mr. Christie, thanks so much for coming. I have enjoyed listening to you and your views. It is good to have local citizens participate in this manner.

First I want to assure you that I am a member of the triple-E club, or society or whatever it is, to promote that sort of change in the Senate. I do not think I shall live long enough to see that particular reform come about. However, if some form of an elected Senate came about, I would be at least happier, shall we say.

I was interested in your review mechanism. I was interested in a lot of the things that you say here, but you show in your comments a lot of frustration, that I understand coming from the maritimes, in trying to access services, trying to understand how the system works, especially when you are living in the more remote area.

Let me try this on you, and first I will tell you where I am coming from. I find, generally speaking, those people in Ottawa, with all respect, who design programs and live and administer the laws of the land in Ottawa, are so far removed from the actuality of life in the maritimes, that it is a wonder we go to sleep at night.

Mr. Christie: It really is.

Senator Robertson: So coming to some sort of mechanism, a committee forum, overseeing, I would suggest that many of the cost-shared programs this country participates in are misunderstood and perhaps lacking in the standards that the average citizen expects of them because in the development of those programs, there has been lack of proper definition by the draftspeople of legislation and regulation. There has been, perhaps, a lack of the proper definition of the policy to begin with; then from the policy you go to definition and then you have to develop your standards. It is my humble opinion that if governments would do that which they are perhaps better at, which is design policies, creating definitions, making standards and then making sure the

[Translation]

Robertson. Étant donné la difficulté qu'il y a à mettre en vigueur un amendement puisqu'il faudra l'accord des onze premiers ministres, recommanderiez-vous la ratification de l'Accord du Lac Meech si aucun amendement n'y était apporté?

M. Christie: En tenant compte des nouveaux renseignements que j'ai reçus sur les pêches, si j'appuyais l'accord sans que la question des pêches en soit extraite, cela reviendrait alors de ma part à parler contre les intérêts de la Nouvelle-Écosse. En dehors de cela, je peux l'accepter. Je ne dis pas que je serais satisfait de cet accord, mais je peux l'accepter, puisqu'il fait revenir le Québec dans la Constitution et l'asseoir à la table. Je vous remercie.

La sénatrice Robertson: Merci beaucoup, monsieur Christie, de vous être présenté devant nous. J'ai beaucoup apprécié vos observations et points de vue. C'est une bonne chose que d'avoir des citoyens locaux participer de la sorte à de tels débats.

Laissez-moi tout d'abord vous dire que je suis membre du club ou de la société, peu importe son nom, des trois E, pour promouvoir cette sorte de changement au Sénat. Je ne pense pas vivre suffisamment longtemps pour voir cette réforme se matérialiser. Toutefois, si une forme quelconque de Sénat composé de membres élus se produisait, je serais tout au moins plus heureuse.

Votre mécanisme d'examen m'a intéressé, tout comme d'ailleurs un grand nombre de choses que vous avez dites. Vous avez néanmoins fait preuve dans vos observations de beaucoup de frustration, que je comprends très bien lorsque l'on vient des Maritimes, pour avoir accès aux services, pour essayer de comprendre le fonctionnement du système, particulièrement lorsque l'on vit dans la région la plus éloignée.

Laissez-moi vous dire ceci, mais avant je vous dirai d'où je viens. Je trouve qu'en général, les personnes qui sont à Ottawa, sauf le respect que je leur dois, et qui conçoivent les programmes et administrent nos lois, sont tellement éloignées de la réalité de la vie dans les Maritimes, que c'est un véritable miracle que la terre tourne encore.

M. Christie: En effet.

La sénatrice Robertson: A propos du mécanisme ou de ce comité de surveillance dont vous avez parlé, je crois que nombre de nos programmes de participation au coût sont mal compris et que peut-être ils ne contiennent pas les normes que le citoyen moyen compte y trouver. Les personnes qui rédigent lois et règlements et qui conçoivent ces programmes n'en connaissent pas les définitions exactes. Peut-être n'y a-t-il pas eu pour commencer de définition exacte de la politique. C'est ainsi qu'à partir de la politique, vous devez trouver vos propres définitions et arrêter vos normes. Je suis d'avis que si les administrations se limitaient à faire ce qu'elles font peut-être le mieux, c'est-à-dire concevoir des programmes, créer des définitions, arrêter des normes et

[Texte]

standards are met, instead of trying to deliver the programs themselves, the programs would be delivered better. They get bogged down in the delivery and all sorts of other things.

In your cost-shared programs, I honestly believe it would be worse, having had some modest experience in those cost-shared programs in my own province. Think about it for a while with your friends. How can we get a clearer definition, better standards and how can we make sure certain standards are kept?

I do not believe there is a real answer to your problem with the lack of doctors that you bring up. I think every remote area of Canada suffers that.

Mr. Christie: This is why I brought it up.

Senator Robertson: Different jurisdictions, different provinces have tried guaranteeing incomes if you go to communities up in the northern rim or wherever, but it still does not work very well. We have to be patient. It is a very large country and I believe that the regional differences are such that if you try to put more power in the hands of Ottawa, the lack of interpretation and understanding of what goes on in the region is going to be magnified.

So maybe just rethink that. I found your comments interesting. Do not be too discouraged as a maritimer; we have a lot of good things going for us that central Canada does not have going for it. I really just want to thank you very much for coming. Keep up your interest in our public institutions.

Just one quick question. Do you believe the conference of First Ministers should be enshrined in the Constitution?

Mr. Christie: No, I do not. I think it should be a matter that they can be called when they are appropriate and that it should be, as I say, more of a working atmosphere instead of a high pressure cooker atmosphere. Major decisions should be going through Parliament, through the Senate. They should not be made by 11 people behind closed doors, even though they are elected representatives. It is just not right that they be the ones who make the choices. That is one reason why I promote Senate reform so much: that way we have a counterbalance.

• 1635

Ms Jewett: Mr. Chairman, I welcome Mr. Christie, who has all kinds of interesting ideas. I am intrigued by his notion of establishing joint management boards in fields of provincial jurisdiction where a shared-cost program is to be developed. I think this is worth really trying to work out in a bit more detail.

[Traduction]

s'assurer qu'elles sont respectées, au lieu d'essayer d'exécuter elles-mêmes les programmes, ces derniers seraient bien mieux mis en place. Les gouvernements s'empêchent dans l'exécution des programmes et dans toutes sortes d'autres choses.

Je crois honnêtement que la situation serait pire en ce qui a trait à vos programmes de participation au coût, si j'en crois la modeste expérience que j'ai de tels programmes dans ma province. Discutez-en un peu avec vos amis. Comment pourrions-nous avoir une meilleure définition, de meilleures normes et comment pourrions-nous nous assurer que certaines normes sont respectées?

Je ne crois pas qu'il y ait une véritable réponse à votre problème étant donné la pénurie de médecins dont vous avez parlé. Je pense que chaque région éloignée du Canada connaît ce problème.

M. Christie: C'est pourquoi je l'ai soulevé.

La sénatrice Robertson: Différentes provinces ont essayé de garantir des revenus si vous vous rendez dans des communautés dans le Nord ou ailleurs, mais cela ne marche pas encore très bien. Il nous faut faire preuve de patience. Notre pays est immense et je crois que les différences régionales sont telles que si vous essayez de donner davantage de pouvoirs à Ottawa, le manque d'interprétation et de compréhension de ce qui se passe dans les régions n'en sera que plus grand.

Peut-être pourriez-vous vous pencher de nouveau sur ce point. J'ai trouvé vos observations intéressantes. En tant que résident des Maritimes, ne vous découragez pas. Nous avons beaucoup de bonnes choses que les provinces du centre du pays n'ont pas. Je tiens à vous remercier de vous être présenté devant nous. Continuez à vous intéresser à nos institutions publiques.

Une dernière question rapide si vous me le permettez. Pensez-vous que la conférence des premiers ministres devrait être enchâssée dans la Constitution?

M. Christie: Non, elle ne le devrait pas. Je pense qu'une telle conférence pourrait être convoquée selon les besoins, et comme je l'ai dit, une telle conférence devrait être davantage une réunion de travail qu'une réunion officielle où les participants se sentent obligés de produire quelque chose. Les décisions importantes devraient être soumises au Parlement et au Sénat. Elles ne devraient certes pas être prises par 11 personnes réunies à huis clos, même si ces personnes sont des représentants élus. Ce n'est pas normal que ce soit eux qui fassent les choix. C'est pourquoi je suis tellement en faveur de la réforme du Sénat, ainsi nous aurions une sorte de contrepois.

Mme Jewett: Monsieur le président, je souhaite la bienvenue à M. Christie qui a toutes sortes d'idées intéressantes. Je suis intrigué par son idée de la création de conseils de gestion mixtes dans les domaines de compétence provinciale où un programme de participation au coût est envisagé. Je pense que cette idée vaut véritablement la peine d'être exploitée.

[Text]

Do you have in mind at the moment that these joint management boards would be federal officials and provincial officials, or municipal officials as well? Many of your examples of problems have related to the disparity within a province between what is done under a cost-sharing program in, say, the rural part of the provinces and what is done in the urban. So I was wondering whether a purely provincial-federal board would resolve that problem.

Mr. Christie: Depending on the program again, you would go with adding the odd municipal representative. But if you get into an area where you have 300 municipalities, you are really going to have to pick and choose who ends up on that board. Of course, with the hearing mechanism you have the chance of the municipal units at that time being able to make their case if there is a particular problem to do with their region. And they will have their provincial member whom they can lobby. The thing is, if you get too many municipal ones in there, you are going to end up with something that is so unmanageable it would not be funny.

Ms Jewett: Do you see the boards operating at all at a higher level, in a sense, and initially at the political level, in determining what shared-cost programs might be developed, or do you see them really as being administrative entirely?

Mr. Christie: What I see for the initial stage is that a bill comes into the House of Commons saying we are going to set up this type of a program which involves provincial jurisdiction. The first thing that would be done is the committee would be set up. The committee would study that bill. That committee would go across the country holding hearings and finding out what the public's feelings are and the public's input would be on that particular program.

Ms Jewett: This would be a federal-provincial committee—all provinces and the federal government.

Mr. Christie: Yes. You see, the problem you may have in one corner of Nova Scotia may be the same as what they have in one corner of Alberta. The cross-referencing of information that can be exchanged between these people would be invaluable for them to have some guidelines and help amongst themselves towards how they can improve the program in their own area. People learn things from other people from different areas. That would be one of the benefits from having the board set up in that way.

Ms Jewett: You use "committee" and "board" interchangeably here.

Mr. Christie: Well, "committee" and "board" can mean the same thing.

Ms Jewett: But you see them as officials rather than as politicians.

Mr. Christie: They could be either one. In some cases it may be done by officials. In some cases it may be—that

[Translation]

Voyez-vous à l'heure actuelle au sein de ces conseils de gestion mixtes des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ou bien des agents municipaux également? Nombre des exemples de problèmes que vous avez cités portent sur la disparité au sein d'une province entre ce qui est fait en vertu d'un programme de participation au coût dans une région rurale, et ce qui est fait dans une région urbaine. Je me demande donc si un conseil uniquement provincial-fédéral réglerait ce problème.

M. Christie: Selon le programme concerné, il faudrait ajouter un représentant municipal à l'occasion. Par contre, si le programme en question concerne quelque 300 municipalités, il vous faudra alors choisir les personnes qui siégeront à ce conseil. Bien entendu, par le biais des auditions vous permettez aux municipalités de se faire entendre si elle connaissent un problème particulier avec leur région. Elles pourront également exercer des pressions auprès de leur représentant provincial. Si vous laissez siéger à ce conseil un trop grand nombre de représentants municipaux, vous vous retrouverez alors avec un organisme absolument impossible à gérer.

Mme Jewett: Voyez-vous les conseils à un niveau supérieur, par exemple au niveau politique, pour décider des programmes de participation au coût qui pourraient être conçus, ou bien voyez-vous ces conseils uniquement comme des organismes administratifs?

M. Christie: Au départ, je vois un projet de loi devant la Chambre des communes indiquant que nous allons mettre sur pied ce genre de programme qui concerne les provinces. La première chose à faire serait de mettre sur pied le comité qui étudierait ensuite ledit projet de loi. Ce comité se déplacerait à travers le pays pour y tenir des audiences et savoir ce que pensent la population et avoir ses points de vue sur ce programme particulier.

Mme Jewett: Il s'agirait d'un comité fédéral-provincial, c'est-à-dire de toutes les provinces et du gouvernement fédéral?

M. Christie: Effectivement. Voyez-vous, le problème que vous pourriez avoir dans une partie de la Nouvelle-Écosse risque d'être le même dans un coin de l'Alberta. L'échange de renseignements entre ces personnes serait d'une grande valeur puisqu'il leur permettrait d'avoir certaines directives et de s'entraider sur la façon d'améliorer le programme dans leur région. On apprend de tout le monde, d'où que l'on vienne. Ce serait là un des avantages de constituer le conseil de la sorte.

Mme Jewett: Vous utilisez les mots «comité» et «conseil».

M. Christie: Ma foi, «comité» et «conseil» peuvent signifier la même chose.

M. Jewett: Vous voyez toutefois des fonctionnaires plutôt que des politiciens.

M. Christie: Il pourrait s'agir de l'un ou de l'autre. Dans certains cas, cela pourrait être des fonctionnaires.

[Texte]

horrible word—patronage appointments. It may be done another way. But as long as it is done in a format where the person who is chosen can be totally up to the province... so it could be a politician, it could be an official, or it could be Joe Blow off the street. But it would be the province's fault if they do not have somebody there to protect their interests.

Ms Jewett: Or under your proposed Senate, it could be senators representing the various regions of the country.

Mr. Christie: Most certainly.

Ms Jewett: That brings me to the second area of questioning; although many of your points are extremely interesting. The Senate stands out as well.

By the way, I take your point about the fisheries. This is not a particular problem in British Columbia, having it the subject of continuing discussions; but I certainly see the problem you have presented as far as the Atlantic area is concerned and having it subject to annual discussions.

• 1640

Do you see the body in your proposal of a Senate of 148, divided among the regions of Canada in a pretty well equal fashion, and of course being elected, as having the full panoply of legislative powers that the Senate by and large has now, in theory anyway?

Mr. Christie: That whole thing is another can of worms, so to speak. We would have to determine—

Ms Jewett: True.

Mr. Christie: —what we would expect of the Senate. We really do not know what we expect of it now. Everybody has his own idea, his own feeling of what these people are doing way off in a chamber in Ottawa, but they do not have any real inkling of why they are there, how they operate, or anything else.

This is, again, why I suggest the calling of a conference to put a framework together as to what these people are supposed to do. Sure it is enshrined in the Constitution, but who can sit down and understand a document like the BNA Act? I tried reading it a number of years ago and, believe me, it was fun!

It needs to be done up in a format and put together in such a way that the average Canadian can understand why they have a Senate and what that person is doing up there. When they elect a person to represent them in Parliament they have a pretty fair idea why that person is sitting there; they should be able to have the same idea when it comes to a senator.

Ms Jewett: And of course your wish is that this could all be done now, rather than postponed until the next round.

[Traduction]

Dans d'autres, il pourrait y avoir des nominations qui relèvent du favoritisme, mot horrible. Cela pourrait se faire différemment, mais tant que la personne choisie représentera parfaitement la province, il pourrait très bien s'agir d'un politicien, d'un fonctionnaire ou de M. Tout le monde. Toutefois, si la province n'avait personne pour protéger ses intérêts, la faute lui en incomberait.

Mme Jewett: D'après le Sénat que vous proposez, il pourrait s'agir de sénateurs représentant les diverses régions du pays.

M. Christie: En effet.

Mme Jewett: Cela m'amène à la deuxième partie de mes questions, bien que la plupart de vos points soient extrêmement intéressants. Le Sénat y occupe sa place également.

À propos, je prends note de vos remarques sur les pêches. Cela ne constitue pas un problème particulier en Colombie-Britannique, puisque ce point fait l'objet de discussions permanentes. Je comprends néanmoins certainement le problème que vous avez présenté en ce qui a trait à la région de l'Atlantique et qui fait l'objet de discussions annuelles.

Dans votre proposition d'un Sénat de 148 membres divisés parmi les régions du Canada de façon égale et bien entendu élus, voyez-vous cet organisme doté de la panoplie complète des pouvoirs législatifs que le Sénat a actuellement en théorie?

M. Christie: Il s'agit là à vrai dire d'un tout autre guépier. Il nous faudrait déterminer...

Mme Jewett: En effet.

M. Christie: Ce que nous attendrions du Sénat. Nous ne savons pas véritablement ce que l'on en attend aujourd'hui. Chacun a sa propre idée sur la question, sur ce que ces personnes font dans une salle à Ottawa, mais ils ne savent pas véritablement pourquoi ils sont là, comment ils fonctionnent, etc.

C'est pourquoi je suggère, une fois de plus, la convocation d'une conférence pour mettre en place une structure précisant ce que ces personnes sont censées faire. Bien entendu cela est enchâssé dans la Constitution, mais qui peut s'asseoir et comprendre un document comme la Loi sur l'Amérique du Nord britannique? J'ai essayé d'en faire la lecture il y a quelques années, et croyez-moi, je me suis amusé!

Il faut que le Sénat ait une structure permettant au Canadien moyen de comprendre pourquoi il y a un Sénat et ce que les sénateurs font. Lorsque nous élisons une personne pour nous représenter au Parlement, nous avons une bonne idée de ce que cette personne fait. Il devra en être de même pour un sénateur.

Mme Jewett: Vous souhaitez bien entendu que cela se fasse maintenant, plutôt que d'attendre jusqu'à la prochaine ronde.

[Text]

Mr. Christie: You have areas in British Columbia that are in bad shape, that are not being equally represented in this country. We have areas in our end of the country that are the same way. Economics-wise, it is just too critical to keep putting this off and putting it off and putting it off. We have to bite the bullet and do it. It is as simple as that. You cannot keep running away from it forever. You just have to sit down and concentrate and go at it and put people together who are interested in seriously reforming the Senate. Forget about putting somebody on the committee who does not want to do anything about it. Put people there who are concerned and want to do it, and get a proposal together and then have something to go with. Say: here, this is what we think could be done—and then use that as the place to start to negotiate from with the provinces to fine-tune it.

Mr. Nystrom: You have an interesting idea here. You are talking about a Senate where you are balancing rep by pop in the House of Commons and rep by regionalism in the Senate, which I think is a very commendable idea, similar to the United States or the Australians, except you have one difference in yours which is kind of intriguing and I have not seen before. You are saying that in each of the regions—Manitoba and Saskatchewan is a region—you have senatorial districts. You are saying 25?

Mr. Christie: Yes.

Mr. Nystrom: These 25 senatorial districts are not based on rep by pop, but again they are based on rep of regions. You are talking about so many square kilometres making up a senatorial district. I find that an interesting and intriguing idea, and I am not dismissing it; I am just wondering why you would then divide the senatorial districts according to square miles or square kilometres rather than population. For example, in Manitoba you would have an awful lot of people in one that might comprise Winnipeg and Brandon, and then you would have maybe a few hundred in some in the north.

Mr. Christie: Should those people in the north not have the right to be able to be heard and have an effective voice in Ottawa? The whole point behind going with this type of a Senate is so that can happen.

Mr. Nystrom: I am not arguing with you; I am just wondering why you would divide the senatorial districts according to square miles instead of population.

Mr. Christie: Because then you would have the situation prevail where the people in the centres would end up with an overbalance of power. If you had 25 seats in Ontario, you would end up with 10 of them in Toronto. That is not any darn good. What about northern

[Translation]

M. Christie: Certaines régions de la Colombie-Britannique sont en mauvaise posture et ne sont pas équitablement représentées dans ce pays. Des régions du côté de chez nous sont dans la même situation. Du point de vue économique, il est trop délicat de reporter sans arrêt cette question. Il nous faut nous asseoir une bonne fois pour toutes et régler le problème. C'est aussi simple que cela. Vous ne pouvez l'éviter indéfiniment. Il vous faut un beau jour vous décider à vous y attaquer et à regrouper tous ceux et toutes celles qui sont intéressés à réformer sérieusement le Sénat. N'incluez pas au comité ceux ou celles qui ne veulent rien faire. Mettez-y des personnes qui s'intéressent à la question et qui veulent réaliser quelque chose, qui veulent avancer une proposition et mettre les choses en marche. Des personnes qui diront: voilà ce qui, d'après nous, devrait être fait. Servez-vous de cela comme point de départ pour négocier avec les provinces afin de régler tous les derniers détails.

M. Nystrom: Vous avez là une idée intéressante. Vous parlez d'un Sénat où seront représentés les régions alors qu'à la Chambre des communes, les députés sont élus en proportion de la population, ce qui à mon avis est une idée louable. Cette formule est semblable à celle en vigueur aux États-Unis et en Australie, à cette exception toutefois que la vôtre comporte une différence qui m'intrigue et que je n'ai encore jamais vue. Vous dites que dans chacune des régions—le Manitoba et la Saskatchewan sont une région—vous avez des circonscriptions sénatoriales. Vous avez parlé de 25, n'est-ce pas?

M. Christie: Oui.

M. Nystrom: Ces 25 circonscriptions sénatoriales ne sont pas fondées sur la représentation proportionnelle à la population mais sur les régions. Vous parlez d'un certain nombre de kilomètres carrés constituant une circonscription sénatoriale. Je pense que c'est là une idée intéressante, et je ne la rejette pas. Je me demande tout simplement pourquoi vous divisez les circonscriptions sénatoriales selon leurs milles ou kilomètres carrés, et non leur population. Par exemple, au Manitoba, il y a énormément de personnes dans une circonscription qui pourrait embrasser Winnipeg et Brandon, et par contre vous avez quelques centaines de personnes seulement dans certaines circonscriptions du Nord.

M. Christie: Pensez-vous que ces personnes ne devraient pas avoir le droit d'être entendues et d'avoir une voix à Ottawa? Cette formule d'un sénat est destinée justement à permettre à ces personnes de se faire entendre.

M. Nystrom: Je ne veux pas argumenter contre vous, je me demande tout simplement pourquoi vous diviseriez les circonscriptions sénatoriales d'après le nombre de milles carrés et non pas la population.

M. Christie: Parce que vous vous retrouveriez dans une situation où les personnes qui résident dans les centres auraient beaucoup trop de pouvoirs. Si vous aviez 25 sièges en Ontario, vous en auriez 10 d'entre eux à Toronto. Cette situation ne serait pas spécialement bonne.

[*Texte*]

Ontario? That is a very poor area; it needs development very badly; a lot of that area is just as badly off as the Maritimes and it needs desperate help up there. They need to be able to have a fair and equal voice to counteract the... I do not know how many MPs come out of Toronto...

Mr. Nystrom: Too many.

Mr. Christie: They have to be able to have that fair voice. You answered it yourself, did you not?

• 1645

Mr. Nystrom: I find the idea very intriguing, as I said. I am not arguing with you. But would you in the House of Commons then keep rep by pop?

Mr. Christie: Oh, yes.

Mr. Nystrom: You have rep by geography in one, so Toronto would have a lot of MPs but they would have part of one senator.

Mr. Christie: Yes, that is about it.

Mr. Nystrom: Part of one senator, but too many MPs.

Mr. Christie: You might end up with a senator for Toronto and Hamilton. Who knows.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Friesen, please.

Mr. Friesen: I can understand Mr. Christie's apprehension about the inclusion of fisheries in the agenda, given what he has heard regarding the intentions of some people on that subject, but I just want to underscore what the agreement says in fact. It is speaking of roles and responsibilities in relation to fisheries. This was underscored two days ago by the Minister. That has nothing to do with any change in the division of powers that would devolve to any of the provinces. That would be unchanged.

Furthermore, as a fellow maritimer from British Columbia, I want to underscore that since fisheries has to do with international regulations on both coasts, it would have to be controlled by the central government. It could not devolve those responsibilities to the provinces because it has to do with international relations. I simply wanted to allay his concern about what he has heard in the Maritimes about what some people might want to do.

Mr. Christie: The way this comes up is what Mr. Peckford has been saying. That is what he wants. He wants that jurisdiction, and that is why he went after getting that included in the accord. He has come straight out and said that it is his aim and objective to end up with that jurisdiction. So it is not a matter of it being dragged out of the woodwork, it is what Mr. Peckford is saying.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Mr. Kaplan, a short question.

[*Traduction*]

Que pourrait-on dire alors du Nord de l'Ontario? Cette région est très pauvre, elle a fortement besoin d'être développée et elle est en aussi mauvaise posture que les Maritimes. Elle a désespérément besoin d'aide. Il lui faut donc une voix juste et équitable pour contrebalancer... Je ne sais pas combien de députés viennent de Toronto...

M. Nystrom: Beaucoup trop.

M. Christie: Il faut qu'ils aient une voix équitable. Vous y avez répondu vous-même, n'est-ce pas?

M. Nystrom: Comme je l'ai dit, je trouve cette idée très intrigante. Je ne cherche pas à argumenter contre vous. Garderiez-vous toutefois la représentation proportionnelle à la Chambre des communes?

M. Christie: Oh, oui.

M. Nystrom: Avec la représentation selon la géographie, Toronto aurait beaucoup de députés d'un côté mais aussi une partie d'un sénateur.

M. Christie: C'est exact, en effet.

M. Nystrom: Une partie d'un sénateur, mais beaucoup trop de députés.

M. Christie: Vous pourriez avoir un sénateur pour Toronto et Hamilton. Qui sait?

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Friesen, prenez la parole.

M. Friesen: Je comprends l'appréhension que ressent M. Christie au sujet de l'inscription de la question des pêches à l'ordre du jour, étant donné ce qu'il a entendu des intentions de certaines personnes sur cette question, mais je tiens simplement à souligner ce que l'Accord dit en fait. Il parle des rôles et des responsabilités en ce qui a trait aux pêches. Cela a été précisé il y a deux jours par le ministre et cela n'a rien à voir avec tout changement pouvant intervenir dans la répartition des pouvoirs dévolus aux provinces. Cela restera inchangé.

D'autre part, en tant qu'originaire de la Colombie-Britannique, je tiens à souligner que puisque les pêches sur les deux côtes, sont visées par des règlements internationaux elles devront être contrôlées par le gouvernement central. Celui-ci ne pourra pas déléguer ses responsabilités aux provinces du fait qu'elles touchent aux relations internationales. Je voulais tout simplement apaiser ses craintes sur ce qu'il a entendu dire dans les Maritimes des intentions de certaines personnes.

M. Christie: Cela vient de ce que M. Peckford a dit. C'est ce qu'il veut. Il veut que les pêches relèvent de la compétence de Terre-Neuve et c'est pourquoi il a tenu à ce que cette question soit incluse dans l'Accord. Il a déclaré tout haut que tel était son objectif. Je n'invente rien; c'est ce qu'a dit M. Peckford.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Monsieur Kaplan, vous pouvez poser une brève question.

[Text]

Mr. Kaplan: I want first of all to undertake that the important point you made about federal shared-cost programs will be raised with some of our constitutional experts. I do not think, for example, that the French language cost-sharing program that you would like to see is in any way inhibited by the language proposed in the Meech Lake accord. It is certainly worth pursuing, and I undertake to raise it with some of the constitutional experts who come, because it is a good program. It is one that would help a lot to make the country more of a bilingual Canada. I just wanted you to know that I am not taking it for granted that a good program like that will be damaged by the Meech Lake accord.

What I wanted to focus on in particular is this very sad sentence in your brief, which really touched me: "If worst came to worst I could live with the Meech Lake accord as it is, but it will be a sad day for Canadians". I wanted to make the observation, after listening to you and reading the rest of your brief, that I think what you find sad about it is a lot of compromises have had to be made to get the Meech Lake accord. I do not think compromise is something we should be sad about in this country. We have managed as a nation to knock off a pretty big chunk of this planet for a very small population. And if we are going to hold it and govern it well and benefit from it effectively, we need to have effective government. And part of that, for a country like ours, is compromise.

I am not sad to see compromises. I say I can live with the Meech Lake accord. It is not the agreement our party would have wanted. It achieves the main priority, though, of making sure we can move ahead with other constitutional reforms, because the major issue of Quebec and the isolation of Quebec is solved by this. So do not be so sad is what I would like to say, because I think, and other witnesses have said, there is going to be more constitutional amendment, and the next round could well be the round that deals with the issue that you spent the most of your time on in your brief, which is the issue of the Senate. I think that is a very appropriate next round.

I think provincial premiers might have gone home a little sad because the Senate was not the subject of the agreement as the people in their regions might have liked to have heard, but they were comfortable that the Senate could be a next issue that could be dealt with. Therefore, compromise is part of an ingredient of the success of our country and I hope you will not be as sad about it as you sound in your brief.

• 1650

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Would you like to comment on Mr. Kaplan's short question?

Mr. Christie: Yes, I would like to comment on it. The comment, if it is taken in context, and you continue on and read the following few sentences, basically outlines the fact that I am highlighting the fact that if the Prime Minister and the premiers just slowed down a little bit,

[Translation]

M. Kaplan: Je tiens tout d'abord à préciser que le point important que vous avez soulevé au sujet des programmes à frais partagés sera abordé avec certains de nos experts en droit constitutionnel. Je ne pense pas, par exemple, que le libellé proposé dans l'Accord du lac Meech fasse obstacle d'une manière ou d'une autre au programme de langue française à frais partagés dont vous parlez. Il vaut certainement la peine de poursuivre ce programme, et je m'engage à soulever la question avec certains experts en droit constitutionnel. Il s'agit d'un bon programme susceptible de faire du Canada un pays beaucoup plus bilingue. Je voulais tout simplement vous faire savoir que pour moi, rien ne dit qu'un bon programme comme celui-là sera mis en péril par l'Accord du lac Meech.

Je voudrais revenir sur cette phrase attristante de votre mémoire, qui m'a véritablement touché: «Au pire aller, je pourrais accepter l'Accord du lac Meech tel qu'il est, mais ce serait un jour néfaste pour les Canadiens». Je voulais tout simplement préciser, après vous avoir écouté et avoir lu le reste de votre mémoire, qu'à mon avis, ce que vous trouvez triste, c'est les compromis qui ont dû être faits pour en arriver à l'Accord. Je ne pense pas qu'il faille être triste d'avoir fait des compromis. Nous avons réussi en tant que nation à occuper une grande partie de cette planète, malgré notre très faible population. Si nous voulons la conserver, la gérer convenablement et l'exploiter efficacement, nous devons avoir un gouvernement efficace. Et pour y arriver, pour un pays comme le nôtre, il faut faire des compromis.

Je ne suis pas triste de voir que des compromis ont été faits. Personnellement, je peux accepter l'Accord du lac Meech même si ce n'est pas celui que notre parti aurait voulu signer. L'accord respecte la priorité numéro un, qui consiste à nous assurer que nous pouvons procéder à d'autres réformes constitutionnelles, la principale question du Québec, et de son isolement, étant réglée. Ne soyez donc pas si triste car je pense, et d'autres témoins l'ont déjà dit, qu'il y aura d'autres amendements à la Constitution et que la prochaine ronde pourra bien être consacrée au Sénat, question sur laquelle porte la plupart de votre mémoire. Je pense que cette prochaine ronde sera très appropriée.

Peut-être les premiers ministres des provinces sont-ils rentrés chez eux un petit peu tristes, car le Sénat n'a pas fait l'objet d'une entente comme les habitants des régions l'auraient voulu. Ils savent néanmoins que le Sénat pourrait bien être à l'ordre du jour de la prochaine ronde. Par conséquent, les compromis sont un des ingrédients du succès de notre pays et j'espère que vous ne serez pas aussi triste que vous en avez l'air dans votre mémoire.

Le coprésident (M. Speyer): Voudriez-vous faire quelques observations sur la brève question de M. Kaplan?

M. Christie: Oui, j'aimerais en faire quelques-unes. Vous vous apercevrez dans mes observations, si elles sont pris dans leur contexte, et si vous lisez les quelques phrases suivantes, que je souligne le fait que si le premier ministre et les premiers ministres des provinces

[Texte]

did not get so rushed on this whole thing, did not have a committee rushing into this. . .

I had a basic brief in my mind beforehand, but I only had a matter of 10 days to get it polished, get it off in the mail, to get it all checked out and everything else. We have a very fast set of hearings going on. The majority of premiers are not having hearings on this within their provinces and everybody is trying to act as if this Constitution is a closed book, which is not the way it should be. That is the biggest part of what makes me sad, because we need to be looking at this, focusing on it, examining it and being sure that we are being heard. If important changes come forward, they need to be dealt with. That is what we need to be doing.

We need to slow down a little bit. After all, we have waited all this time. After these hearings are over, if it boils down to your not thinking you have sufficient information, extending these hearings should then be considered. Possibly you might even have to end up going on the road instead of sitting in Ottawa to be able to get the attention of people in other regions.

Mr. Kaplan: We have been saying the same thing. Maybe the government will listen to you; they do not listen to us.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much, Mr. Christie. I think I speak for all members of the committee in saying that you have impressed us all by the obvious care for the country you have demonstrated by getting in touch with us, by your putting together a thoughtful brief, coming and speaking to us, by your obvious demeanor, and by how much you care about the country. So thank you very much for giving us your views.

Mr. Christie: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): We will rise for 10 minutes.

• 1652

• 1703

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Order. Mr. Leslie, are you ready?

Professor Peter Leslie (Director, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University): Yes, I am.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. Ladies and gentlemen, we are privileged in having with us Mr. Peter Leslie, who is the director of the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University. I wonder, Mr. Leslie, at the outset if you could tell us something about the institute and then perhaps for approximately 12 or 15 minutes give us your oral submissions and then submit yourself to the examination by my colleagues. Could you commence please?

[Traduction]

ralentissaient un peu leur allure, ne se précipitaient pas autant, ne constituaient pas un comité se précipitant sur la question. . .

J'avais composé un mémoire dans ma tête, mais je n'ai eu que dix jours environ pour le parfaire, le poster, le faire vérifier, etc. La série d'audiences se passent très vite. La majorité des premiers ministres n'ont pas d'audiences sur cette question dans leurs provinces et tout le monde essaie d'agir comme si cette Constitution est un livre fermé, ce qui ne devrait pas être le cas. C'est la partie qui me rend le plus triste, car nous devons nous pencher sur la Constitution, l'examiner et nous assurer que l'on nous a bien entendus. Si d'importants changements sont proposés, il faut les considérer. Voilà ce que nous devons faire.

Nous devons ralentir un peu l'allure. Après tout, nous avons attendu jusqu'à maintenant. Une fois ces audiences terminées, si vous êtes d'avis que vous n'avez pas suffisamment de données, dans ce cas il faudrait envisager de prolonger les audiences. Peut-être devrez-vous vous déplacer à travers le pays au lieu de siéger uniquement à Ottawa, afin d'attirer l'attention de la population dans d'autres régions.

M. Kaplan: C'est exactement ce que nous avons dit. Peut-être que le gouvernement vous écoutera. Il ne nous a pas écoutés.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup, monsieur Christie. Je pense que je parle au nom de tous les membres du Comité en disant que nous avons été impressionnés par l'amour de notre pays que vous avez démontré par le simple fait de vous présenter devant nous, par la présentation d'un mémoire sérieux, par votre attitude, et par votre simple présence devant nous. Merci infiniment de nous avoir fait connaître vos vues.

M. Christie: Merci.

Le coprésident (M. Speyer): Nous allons lever la séance pendant 10 minutes.

Le coprésident (M. Speyer): À l'ordre. Monsieur Leslie, êtes-vous prêt?

M. Peter Leslie (directeur, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University): Je suis prêt.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Mesdames et messieurs, nous avons le privilège d'avoir avec nous M. Peter Leslie, directeur de l'*Institute of Intergovernmental Relations* à l'université Queen's. Monsieur Leslie, vous pourriez peut-être commencer par nous présenter l'institut et poursuivre par la suite pendant 12 à 15 minutes avec votre exposé avant de vous soumettre aux questions de mes collègues? Êtes-vous prêt à commencer?

[Text]

Prof. Leslie: Thank you very much, Mr. Chairman and members of the committee. I am very honoured to appear before you and I thank you for your invitation to do so.

In response to your request to say something about the Institute of Intergovernmental Relations, it is located at Queen's University. It is now about 20 years old and is the only institution of its kind in the sense that it is committed to studying the characteristics and the problems of Canadian federalism. I think it is the only such body located in a Canadian university that devotes all its energies in that direction. One particular thing of importance, I think, about the institute is that we took the initiative, now something more than a year ago, together with the newspaper *Le Devoir* and with *L'école nationale d'administration publique* to organize a conference at Mont-Gabriel at which your *coprésident, sénateur Tremblay* was present and at which Mr. Gil Rémillard laid out the five conditions that formed the basis for the negotiations leading up to and contained within the Meech Lake accord.

• 1705

So we have been active, in a general way, in studying the problems of Canadian federalism. At certain moments we have organized conferences that have brought together some of the leading participants in an informal setting to discuss issues of considerable importance to the country. This is one particular instance that of course is particularly relevant to the proceedings of the committee.

Mr. Chairman, my brief, as you know, is a long one. It is somewhat complex. I will not attempt to summarize all of it, but I shall attempt to highlight a few points, the main one of which is that I think the accord is a very positive achievement. I think it is one the country can be proud of, and it will contribute to the future development of the country. I hope it will be possible for this committee to recommend to Parliament its endorsement, and similarly the provincial legislatures in turn will endorse it.

Though I shall be highlighting only certain of the points in the brief, I understand it has been circulated, and it goes without saying I would be pleased to answer questions on any part of it.

What I would like to say in speaking to the brief fits really under three main headings. The first set of comments will relate to the question of how I hope this committee, and subsequently Parliament and the provincial legislatures, and indeed the Canadian public as a whole, will approach the subject of the accord, and more generally the subject of constitutional revision. So this is a context-setting set of comments.

A second area consists of responses to some of the main criticisms that have been made of the accord, as I have noticed them. Finally, I would like to make a few

[Translation]

M. Leslie: Merci beaucoup, monsieur le président, distingués membres du comité. Je suis très honoré de pouvoir présenter mon témoignage et je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de le faire.

Comme vous me l'avez demandé, je vais vous parler de l'institut. *L'Institut of Intergovernmental Relations* a été créé à l'université Queen's il y a maintenant une vingtaine d'années. Il est unique en son genre en ce sens qu'il est le seul organisme qui se consacre à l'étude des caractéristiques et des problèmes du fédéralisme canadien. Je crois qu'il s'agit du seul organisme universitaire canadien qui consacre toute son énergie à cette tâche. Je pense que l'institut s'est distingué, il y a un peu plus d'un an, lorsqu'il a pris l'initiative, en collaboration avec le journal *Le Devoir* et *L'école nationale d'administration publique*, d'organiser à Mont-Gabriel une conférence à laquelle participait le coprésident, sénateur Tremblay, et au cours de laquelle M. Gil Rémillard a exposé les cinq conditions qui constituaient la base de départ des négociations qui ont abouti à l'accord du lac Meech et que ce dernier a pris en compte.

Par conséquent, nous nous consacrons, de manière générale, à l'étude des problèmes du fédéralisme canadien. À certains moments, nous avons organisé des conférences qui ont réuni certains des principaux protagonistes, dans un cadre non officiel, pour analyser certaines questions qui revêtent une importance considérable pour le pays. Voilà un exemple d'activité qui se rapporte particulièrement bien aux débats du présent comité.

Monsieur le président, comme vous le savez, mon mémoire est long et assez complexe. Je ne vais pas essayer de le résumer mais plutôt de mettre certains points en relief et surtout de souligner que, selon moi, l'accord est une réalisation très positive. Je crois que le pays peut en être très fier et que l'accord contribuera au développement futur du Canada. J'espère que le Comité sera en mesure de recommander au Parlement de l'adopter et que les assemblées législatives provinciales l'adopteront à leur tour.

Je vais me contenter de reprendre certains points seulement de mon mémoire mais, étant donné qu'il a été distribué, je crois, je serai bien entendu ravi de répondre aux questions qui se rapportent à n'importe quelle partie du mémoire.

Les commentaires que j'aimerais faire aujourd'hui se répartissent en trois catégories. Les premiers commentaires concernent les réactions du présent comité, puis celles du Parlement et des assemblées législatives provinciales et enfin celles de la population canadienne dans son ensemble, vis-à-vis de l'accord et, plus généralement, vis-à-vis de la modification de la Constitution. Mes premiers commentaires porteront donc sur le contexte.

La deuxième catégorie de commentaires sera une réponse aux principales critiques dont l'accord a fait l'objet. Enfin, j'aimerais faire quelques remarques au sujet

[Texte]

remarks about how I think the accord is likely to work out in practice and how it will change the dynamic of federal-provincial relations, which of course, as I have just indicated, we at the institute spend a lot of time observing from the sidelines.

First of all, then, a number of general comments about the accord, the context of it, and the task now before Parliament and the provincial legislatures. The first of these comments is that the accord is of limited scope. It is not the final word on constitutional reform. In fact, it explicitly provides for subsequent additional constitutional conferences and a process of constitutional revision into the future. Therefore I think it would be a mistake to approach it as if this were the only opportunity at which changes could be made in the Canadian Constitution. It is an important step. It is complementary to the step taken in 1982, when we had the most important set of changes to the Canadian Constitution of all time.

Secondly, and still in terms of general comments about the context, it is my very strong belief that Canada as a whole has an obligation to reopen the accord that was made among the Government of Canada and nine provinces, all but Quebec, in November 1981, that accord of course being the basis for the Constitution Act of 1982. One of the points I stress in the brief is that the procedure for reaching those changes to the Constitution that came into effect in 1982 is one that I think would have been judged throughout Canada as unacceptable, were it not for an unusual set of circumstances at the time, the fact that there was in power in Quebec at the time a government committed to independence. The feeling was abroad, widely held, that no agreement of any kind, no matter how favourable to Quebec, could be accepted by that government, so there was no point holding back an agreement at that time if it could not secure the support of Quebec. I do not wish to comment on the validity of that feeling, but it certainly was evident at the time.

• 1710

However, it had a corollary; it had a consequence, which I think we should observe. As soon as there came into power in Quebec a government with a different view, a government committed to federalism, it was important to open again the substance of the 1981 agreement and to ensure that changes were made such that it would become acceptable to Quebec. We must recall that the Constitution Act of 1982 was declared unacceptable not only by the Government of Quebec at the time but by all major political leaders and it was in fact denounced by a unanimous resolution of the *Assemblée nationale* in Quebec.

I therefore think Canada has a strong moral reason to go back to that time to reach now a settlement with Quebec, given that there is a government in place

[Traduction]

de l'application pratique de l'accord et de l'influence qu'il aura sur la dynamique des relations fédérales-provinciales dont l'Institut est un observateur assidu.

Je vais donc commencer par quelques commentaires généraux sur l'accord, le contexte dans lequel il s'applique et la tâche qui incombe actuellement au Parlement et aux assemblées législatives provinciales. Tout d'abord, l'accord est d'une portée limitée. Tout n'a pas été dit en matière de réforme constitutionnelle. En fait, l'accord prévoit explicitement d'autres conférences constitutionnelles ainsi qu'un processus de révision de la Constitution. Je crois donc que ce serait une erreur de croire que l'accord constitue l'unique occasion de modifier la Constitution canadienne. C'est une étape importante, complémentaire de celle de 1982 qui représentait le plus important ensemble de changements qu'avait jamais connus la Constitution canadienne.

Deuxièmement, toujours dans le cadre des remarques générales sur le contexte, je suis convaincu que le Canada dans son ensemble est tenu de revoir l'accord qui avait été conclu entre le gouvernement du Canada et les neuf provinces, à l'exclusion du Québec, au mois de novembre 1981, cet accord étant, bien entendu, le fondement de la Loi constitutionnelle de 1982. Dans mon mémoire, j'insiste en particulier sur le fait que les moyens mis en oeuvre pour aboutir aux modifications constitutionnelles de 1982 auraient je crois été jugés inacceptables par l'ensemble du Canada, n'eût été un ensemble de circonstances exceptionnelles et le fait que le gouvernement au pouvoir à l'époque au Québec était un gouvernement indépendantiste. Bon nombre d'observateurs étrangers estimaient que ce gouvernement n'était prêt à entériner aucun accord, même le plus favorable au Québec, et qu'il était donc inutile à l'époque de retarder la signature d'un accord auquel le Québec ne donnerait pas son appui. Je n'ai pas l'intention de commenter le bien-fondé de cette opinion, mais je peux dire qu'elle était assez commune.

Cependant, cette opinion avait un corollaire, elle avait une conséquence que nous devons, je crois, prendre en considération. Dès le moment où le Québec a élu un gouvernement ayant une perspective différente, un gouvernement favorable au fédéralisme, il était important de rouvrir le débat clos par la signature de l'accord de 1981 et d'apporter à ce dernier des changements qui seraient jugés acceptables par le Québec. Rappelons-nous que la Loi constitutionnelle de 1982 fut déclarée inacceptable, non seulement par le gouvernement québécois de l'époque, mais également par tous les principaux dirigeants politiques et qu'elle fut d'ailleurs dénoncée par une résolution unanime de l'Assemblée nationale du Québec.

J'estime donc que le Canada a aujourd'hui l'obligation morale de revenir en arrière et de conclure une entente avec le Québec, étant donné que le gouvernement en

[Text]

committed to such an agreement and to taking its place on a morally equal basis with the other provinces. The Constitution Act of 1982 was adopted by a procedure that could not meet the test of its own rules. Had the Constitution Act of 1982 been in effect at that time, the procedure adopted would not have been sufficient to make it something that could go through and be of force at the present time.

So I consider it essential to end the moral exclusion of Quebec from the Constitution. I emphasize "moral", because people have made a lot of this and said that Quebec is in the Constitution. It is indeed; as the Government of Quebec has acknowledged, it is legally bound, but the moral exclusion is the point that I wish to emphasize.

That is then our strongest reason to look for an accord. There are two supplementary reasons, and I can mention them briefly:

First, I think it is predictable that at some time there will be a new wave of Quebec nationalism. We do not know what form it will take; we do not know what factors will promote it. However, should it occur in a set of circumstances where nationalists, *indépendantistes*, people looking for the separation of Quebec from this country, could say that the rules were imposed on Quebec and that Quebec had never assented to them, that would be a dangerous situation and I think it is important for all of us not to allow it to happen. The only way we can do that is to reach an agreement such as the one that is before us.

The other reason for going ahead with the accord, or for wanting to have an accord, is that it will enable us to get on with other constitutional issues; it will enable us to proceed with further constitutional development.

I would therefore like to emphasize that this accord must be seen in context with the events of 1980 to 1982. Its scope is determined by the list of five conditions set down by Mr. Rémillard in May of last year. We all know that there ensued upon that declaration a set of informal but very delicate negotiations, culminating in the meeting at Meech Lake and subsequently at the Langevin Block.

It is my belief, and this is one of the points that I stress in the brief, that the accord is probably for all practical purposes not amendable. This does not mean that the task before this committee or before Parliament is an unimportant one; on the contrary, I think it is essential that the terms of the accord be looked at in detail and examined to see what implications they may have, because the decision must be made whether to accept it or reject it.

• 1715

I do not believe it will really be possible to say we sort of like it, but we insist that there be certain changes. This

[Translation]

place souhaite un tel accord et désire reprendre sa place sur une base d'égalité avec les autres provinces. Pour l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, on avait eu recours à des moyens qui ne respectaient même pas les critères mis en oeuvre par la Loi. En effet, si la Loi constitutionnelle de 1982 avait été en vigueur à l'époque, la procédure adoptée ne serait pas parvenue à faire passer une telle loi et à lui donner la force qu'elle a actuellement.

C'est pourquoi j'estime qu'il est essentiel de mettre un terme à l'exclusion morale du Québec. Je mets l'accent sur l'adjectif « morale » parce qu'il a suscité de nombreux commentaires et puisque certains affirment malgré tout que la Constitution s'applique au Québec. C'est d'ailleurs tout à fait vrai et le gouvernement du Québec a reconnu qu'il était légalement lié par la Constitution. Je veux, quant à moi, mettre l'accent sur l'exclusion morale du Québec.

C'est la principale raison pour laquelle il faut rechercher un accord. Il y a également deux autres raisons que je peux évoquer brièvement:

Premièrement, je pense que l'on peut s'attendre, à un moment donné, à une nouvelle vague de nationalisme québécois. On ne sait pas quelle forme prendra ce nationalisme ni quels sont les facteurs qui l'alimenteront. Pourtant, on se trouverait dans une position très dangereuse si les nationalistes, les indépendantistes dont le but serait la séparation du Québec, pouvaient prétendre que les règles leur avaient été imposées et que le Québec n'y avait jamais souscrit. Je pense qu'il est important pour l'ensemble du Canada d'éviter à tout prix une telle situation. Pour cela, le seul moyen, c'est de conclure un accord semblable à celui que nous avons obtenu.

L'autre raison qui nous incite à conclure un accord ou à en souhaiter un, c'est qu'un accord nous permettra de régler d'autres questions constitutionnelles et de poursuivre le développement de la Constitution.

Je suis donc convaincu qu'il faut analyser cet accord à la lumière des événements qui ont eu lieu entre 1980 et 1982. La portée de l'accord est déterminée par les cinq conditions établies par M. Rémillard au mois de mai de l'année dernière. Nous savons tous que cette déclaration a donné lieu à des négociations non officielles mais très délicates qui ont abouti à la rencontre du lac Meech puis à celle de l'édifice Langevin.

Je suis convaincu que l'accord est probablement impossible à modifier dans la pratique. C'est un des points que je souligne dans mon mémoire. Cela ne diminue en rien la tâche qui incombe au présent comité et au Parlement; au contraire, j'estime qu'il est essentiel d'examiner en détail les conditions de l'accord et d'en étudier les conséquences, étant donné que l'on doit décider d'adopter ou de rejeter l'accord.

Je ne pense pas que l'on puisse se montrer favorable à l'accord et réclamer parallèlement certains changements.

[Texte]

would reopen the whole process, which one's observation of the events leading up to what we have now would suggest would be impossible to bring to fruition.

So I personally hope the committee will be recommending endorsement of the accord. Should it feel there are parts of it that could be improved, I do not know if this is in its terms of reference or not, but I suppose it could make suggestions for further changes in the next round. That then is the general point about the context of the accord and the task I think is now before this committee and before Parliament.

I would like to turn to the matter of some of the major criticisms that have been made. I am now looking around page 6 and on. The first of the criticisms is that the accord establishes a political imbalance, a lack of balance, between Quebec and the other provinces. We know this is an old matter of concern in this country, that no one province should have a vastly different situation from that of other provinces, because the representatives of that province in Parliament, the Members of Parliament, would be voting, in effect, on a set of matters that could not affect them. This in particular was an argument made very strongly by Mr. Trudeau, and he devoted a great deal of his career to avoiding such a situation arising.

I think we see a lot of criticism of the accord, thinking there has been some backsliding here and we are really reintroducing this imbalance or this different status between Quebec and the other provinces. In response, I would like to note there are several features of the accord that contribute to this, but the most important of them is the distinct society clause. But that clause does not replace, it does not invalidate, any other part of the Constitution. Certain legal arguments based on other clauses may be strengthened by it, by the description of Quebec as a distinct society, and in that sense I think we could not say we know absolutely how it will affect the course of judicial interpretation in the future.

I would like to emphasize that the distinct society clause does not give the Quebec legislature a free hand to do whatever it thinks necessary to "preserve and promote" the distinctive character of Quebec, because the division of powers is unchanged. The distinct society clause itself is a complex one and contains, as you well know, references to a fundamental characteristic of Canada as being one of linguistic mixture, English-speaking and French-speaking Canadians being across the country in different proportions. In addition, the clause is balanced by the principle of the equality of all the provinces.

Thus I think it is unwarranted and I think it is alarmist to suggest or to allege that the distinct society clause could confer upon Quebec significant powers that are denied to other provinces. We can expect that by virtue of its

[Traduction]

Cela nous obligerait à reprendre tout le processus des négociations. Or, il semble bien, compte tenu des événements qui ont précédé l'accord, qu'il serait impossible d'aboutir à un résultat positif.

Aussi, j'espère personnellement que le Comité recommandera l'adoption de l'accord. Je ne sais pas si cela fait partie de son mandat, mais si le Comité estime que certaines parties de l'accord peuvent être améliorées, il pourrait faire quelques propositions de changements en vue des prochaines négociations. C'étaient là quelques commentaires généraux sur le contexte de l'accord et la tâche qui, selon moi, incombe au présent comité et au Parlement.

J'aimerais maintenant examiner certaines critiques importantes qui ont été formulées. Nous arrivons maintenant aux pages 6 et les suivantes. La première des critiques, c'est que l'accord crée un déséquilibre politique entre le Québec et les autres provinces. Comme nous le savons, il s'agit là d'une ancienne préoccupation du Canada qui souhaite qu'aucune province ne dispose de pouvoirs plus étendus que ceux des autres provinces, étant donné que les représentants de cette province au Parlement, les députés, pourraient voter sur des questions qui, en fait, ne les concerneraient pas. C'était en particulier la thèse défendue ardemment par M. Trudeau qui a consacré une grande partie de sa carrière à lutter contre une telle éventualité.

L'accord est beaucoup critiqué, parce que l'on a l'impression que nous avons fait marche arrière et que nous avons entériné le statut différent du Québec ou rétabli ce déséquilibre entre le Québec et les autres provinces. En guise de réponse, j'aimerais signaler que cela est dû à plusieurs éléments de l'accord, le plus important étant la clause de société distincte. Mais cette clause ne remplace ni ne rend invalide aucune autre partie de la Constitution. Certains arguments juridiques fondés sur d'autres clauses peuvent s'en inspirer, peuvent prendre appui sur le statut de société distincte conféré au Québec et, dans ce sens, je crois que nous ne pouvons pas prétendre savoir absolument quelle incidence elle aura à l'avenir sur les interprétations formulées par les tribunaux.

Permettez-moi de souligner que la clause de société distincte ne donne pas à l'Assemblée nationale du Québec l'entière liberté de prendre toutes les mesures qu'elle juge nécessaires pour «protéger et promouvoir» le caractère distinct du Québec, étant donné que la répartition des pouvoirs reste inchangée. La clause de société distincte est complexe et reconnaît que le Canada a pour caractéristique fondamentale d'être constitué d'un mélange linguistique de Canadiens anglophones et francophones répartis dans le pays selon des proportions différentes. En outre, la clause est équilibrée par le principe de l'égalité de toutes les provinces.

J'estime donc qu'il est injustifié et même alarmiste de laisser entendre ou de prétendre que la clause de société distincte conférerait au Québec des pouvoirs importants dont ne jouiraient pas les autres provinces. On peut

[Text]

linguistic composition and its cultural distinctiveness Quebec will wish to exercise a certain policy role or to take on certain policy responsibilities different from those of other provinces. But it will do so within a constitutional status that is not greatly different from that of the other provinces. That is why I consider that the alleged political imbalance between Quebec and the other provinces is a bogey.

There are then some comments about the accord and its relationship to the Charter, and something about linguistic and ethnic minorities. There is another section comparing the accord and the Charter and the possible effect of the accord in relation to the various groups mentioned in section 15 of the Charter, the equality rights one, which prohibits discrimination based on "race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, or mental or physical disability". I do understand that there are many people who would like to see the rights of those particular groups alluded to in section 15 further reinforced in the accord. In effect, I think what they are trying to do is to re-open the debate which characterized much of the debate about the Charter itself in 1981-82. The argument was to what extent ought individual rights be protected judicially through the courts and to what extent ought legislatures to have responsibility for regulating relations between the individual and the collectivity and relations among social groups, for example, those that are defined by the categories referred to in section 15.

• 1720

My understanding of the accord is that its authors tried to avoid re-opening that large issue of judicial versus legislative definition and protection of rights, and that in referring to the distinctive character of Quebec left open what its ultimate significance would be. But because particular concerns had been raised that it could have a negative effect on existing sections of the Constitution of Canada, and particularly section 27 referring to the multicultural heritage of Canada and other sections referring to aboriginal peoples, and because of the logical connection between Quebec as a distinct society and the clause about the fundamental characteristic of Canada with its linguistic composition, the logical connection between that and aboriginal peoples and multicultural groups, the exemption was made there. So I think it is justifiable that this is as far as that exemption went.

The next area discussed in the brief is on social policy and the spending power, because people have been concerned, as earlier this afternoon, that by virtue of the definition of the spending power contained in the accord it will no longer be possible for the federal government to undertake a new set of initiatives in social policy and that further progress will be prevented or stymied. This is a complex issue. My opinion on it is that the accord will

[Translation]

s'attendre que le Québec, compte tenu de sa composition linguistique et de son identité culturelle, souhaite exercer un certain rôle en matière de politiques ou prendre certaines responsabilités politiques autres que celles des autres provinces. Mais, pour ce faire, le Québec jouira d'un statut constitutionnel qui ne sera pas très différent de celui des autres provinces. C'est pourquoi j'estime que l'on ne saurait prendre au sérieux le prétendu déséquilibre politique entre le Québec et les autres provinces.

Passons ensuite aux commentaires relatifs à l'accord et son lien avec la Charte, ainsi qu'à certains commentaires sur les minorités linguistiques et ethniques. Une autre partie compare l'accord et la Charte ainsi que l'incidence possible de l'accord sur les divers groupes mentionnés à l'article 15 de la Charte, la clause sur l'égalité des droits, qui interdit les discriminations fondées «sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques». Beaucoup voudraient que l'accord renforce les droits de ces groupes particuliers cités à l'article 15. En fait, je crois que ces gens voudraient revenir sur les questions qui ont marqué la plupart du débat qui a entouré la Charte en 1981-82. On se demandait dans quelle mesure les droits individuels devaient être protégés par les tribunaux et dans quelle mesure les assemblées législatives devaient être chargées de régir les relations entre les individus et la collectivité ainsi que les relations entre groupes sociaux, par exemple celles des catégories mentionnées par l'article 15.

À mon sens, l'accord et ses auteurs ont cherché à éviter de revenir sur la vaste question de la définition et de la protection des droits par l'appareil judiciaire plutôt que par l'appareil législatif, et en citant le caractère distinct du Québec, ils ont évité de définir son importance ultime. Mais, en raison de certaines inquiétudes quant à l'effet négatif que cela pourrait avoir sur les articles existants de la Constitution du Canada et, en particulier, l'article 27 qui se rapporte au patrimoine multiculturel du Canada, ainsi que sur d'autres articles se rapportant aux peuples autochtones, et étant donné le lien logique entre le Québec, société distincte et la clause affirmant que la composition linguistique du Canada est une caractéristique fondamentale, ainsi que le lien logique entre cette caractéristique et les peuples autochtones et groupes multiculturels, on a procédé à cette exception. À mon avis, il est clair que cette exception ne dépasse pas de telles limites.

Le point suivant que j'aborde dans mon mémoire est consacré à la politique sociale et au pouvoir de dépenser, étant donné que l'on craint, comme nous l'avons vu plus tôt cet après-midi, que la définition du pouvoir de dépenser contenue dans l'accord interdise désormais au gouvernement fédéral d'entreprendre de nouvelles initiatives en matière de politique sociale et ralentisse ou rende impossible les progrès dans ce domaine. La question

[Texte]

not have that effect. First of all, it affects only a certain aspect of the spending power, only that part of it to do with national shared-cost programs, not bilateral ones, not programs of spending for payments to individual persons or organizations. What it will do is to set up a new sort of bargaining process between the federal government and the provinces should new initiatives be taken as are quite possible under the terms of that part of the accord.

On the amending formula, I think the concern has been that it is excessively rigid and my brief comments on alternative solutions that might have been adopted in response to Quebec's need for a certain form of protection that was responsible for its wanting changes to the amending formula. I think the conclusion there is that the changes made are the least rigid of the options before us.

Finally then, with reference to the workability of the arrangements, and specifically in relation to the matter of appointments to the Senate and the Supreme Court, I would point out that the procedure here allows for a mutual veto and does not transfer responsibility or power uniquely to the provinces in these matters. So here too I see an informal process of negotiation, or conceivably even in some cases a formal process of consultation with third parties, with the result that appointments are truly jointly made.

The final point then is about another form of political imbalance and the possibility of excessive decentralization. That point is bound up in the third of the general points that I wanted to make. Remember, I talked about the context, about responsible criticisms. Now, as for how I think the accord will work, the essence there I think is that the accord is likely to affect the future course of federal-provincial relations, because it foreshadows a whole set of new bargaining processes within the context of the existing distribution of powers.

• 1725

There are lots of opportunities here for collaboration. It is a good framework for collaboration. We cannot be sure that it will produce a favourable working relationship between the federal government and the provinces, but as much as it can be done within a constitution, I think it does that.

The key point here then, with reference to the question of how much power Ottawa has given up, is that in these processes of negotiation the federal government has in my view retained its powers of action. It will be looking for co-operation, but it still has the powers needed to play hard ball with the provinces if it has to. I do not want to stress that, because what is aimed for here is a new and a better working relationship, but the powers are there to be exercised through a process of negotiation should the need arise.

[Traduction]

est complexe. Je suis persuadé, quant à moi, que l'accord n'aura pas un tel effet. Tout d'abord, l'accord ne porte que sur un aspect du pouvoir de dépenser, soit le pouvoir de dépenser dans le cadre des programmes nationaux co-financés, non pas les programmes bilatéraux, non pas les programmes d'octroi de crédit à des individus ou des organismes. Par contre, on va assister à l'émergence d'un type nouveau de négociation entre le gouvernement fédéral et les provinces, si l'on prend de nouvelles initiatives, comme cela est tout à fait possible aux termes de cette partie de l'accord.

En ce qui a trait à la formule d'amendement, on a dit qu'elle était trop rigide et je commente, dans mon mémoire, certaines autres solutions que l'on aurait pu adopter en réponse à la nécessité pour le Québec de disposer d'une certaine forme de protection qui est à l'origine de son désir de modifier la formule d'amendement. Je conclus que les changements apportés représentent la moins rigide des options dont nous disposons.

Enfin, en ce qui a trait à l'application de l'accord et, en particulier, aux nominations au Sénat et à la Cour suprême, je voudrais préciser que l'accord prévoit un veto mutuel et ne transfère pas uniquement aux provinces la responsabilité ou le pouvoir en ce domaine. Là encore, il y a place à des négociations non officielles ou à un processus de consultation officiel avec des tiers, dans certains cas, pour s'assurer que les nominations se font conjointement par la province concernée et le gouvernement fédéral.

Le dernier point se rapporte à une autre forme de déséquilibre politique et à l'éventualité d'une trop grande décentralisation. Ce point fait partie de la troisième catégorie générale de mes commentaires. J'ai en effet parlé du contexte, des critiques raisonnables. Maintenant, voici mon idée sur les chances de succès de l'accord. À mon avis, l'essentiel est que l'accord aura probablement une incidence sur les relations fédérales-provinciales, étant donné qu'il annonce une nouvelle série de négociations dans le cadre de la répartition actuelle des pouvoirs.

Les occasions de collaboration sont nombreuses. L'accord offre une bonne base de collaboration. Il ne garantit pas l'instauration d'un climat favorable aux relations entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais je pense qu'il va aussi loin que le permet une constitution.

À ceux qui se demandent quels sont les pouvoirs qu'Ottawa a perdus, je répondrai que le gouvernement fédéral a conservé tous ses pouvoirs d'action au cours des processus de négociations. Il va chercher la collaboration, mais il conserve un fort pouvoir de négociation avec les provinces. Je ne peux pas mettre l'accent là-dessus parce que l'accord vise avant tout à mettre en place une relation de travail nouvelle et meilleure, mais, si le besoin se présente, au cours d'un processus de négociation, le gouvernement fédéral conserve ses pouvoirs.

[Text]

I hope we can work toward a new working relationship between the federal government and the provinces and to get better co-operation, because the problems that now face the country in the areas of trade, income redistribution, and unemployment are major ones that will require joint action by the federal government and the provinces. I think the accord points in that direction; that is one of the fundamental arguments in favour of it, in addition to the *raison d'être* of the accord in the first place, which was to go back to the events of 1980 to 1982 and to find an imaginative and desirable response to the five conditions put forward by Quebec for ending its moral exclusion from the Constitution.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Mr. Ouellet.

Mr. Ouellet: I would like to refer to page 4 of your document, in which you talk about the accord and the course that we members of the House of Commons have, which is to endorse the accord without amendment, to endorse it subject to amendments, or to reject it. In a subsequent paragraph you say that in practice, however, the option of endorsing the accord subject to amendments is almost certainly not available, that revisions at this stage are not absolutely inconceivable, but that the possibility of their being accepted by all the parties seems remote in the extreme.

I think in your presentation you briefly referred to this, and said that according to your view the package should be accepted as it is, or rejected. Well, obviously with the huge majority of the government in the House of Commons, chances are it will be accepted.

Now, my party is ready to accept the accord but would like to see some improvement in it. A number of witnesses who have appeared before us are more or less saying the same thing. As you recall, in the past round in 1982, although there were extensive discussions between the federal government and the provinces, long debates and agonizing hours on an accord, the process was changed afterwards. In other words, the then government came back and accepted suggestions that were made by women's groups. A very effective lobbying took place, and it was possible to amend the 1982 accord by a quick round of consultations among the participants.

• 1730

Prof. Leslie: You are referring to the events after November 5, I take it?

Mr. Ouellet: That is right. So I do not know why the view you express, that it will not be possible to have any substantive amendments at this time, is valuable. If it was possible to do it the last time, why would it not be possible to do it this time for some major omissions that could generate, if accepted by the government, a greater sense of approval?

[Translation]

J'espère que l'on verra s'instaurer entre le gouvernement fédéral et les provinces de nouvelles relations de travail menant à une meilleure collaboration, étant donné que le Canada fait face actuellement, dans le secteur du commerce, de la répartition du revenu et de l'emploi, à des problèmes graves qui nécessiteront l'intervention conjointe du gouvernement fédéral et des provinces. Je crois que l'accord oeuvre dans cette direction; c'est un de ces côtés positifs, en plus de sa raison d'être qui est, en premier lieu, de revenir sur ce qui s'est passé de 1980 à 1982 et de trouver une réponse imaginative et souhaitable aux cinq conditions avancées par le Québec pour mettre fin à son exclusion morale de la Constitution canadienne.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Monsieur Ouellet.

M. Ouellet: Je voudrais revenir à la page 4 de votre mémoire, là où vous passez en revue les différentes possibilités que nous avons, nous autres députés, à savoir, adopter l'accord sans aucune modification, l'adopter moyennant certaines modifications ou le rejeter. Dans un paragraphe ultérieur, toutefois, vous précisez que, dans la pratique, l'adoption de l'accord moyennant certaines modifications était pratiquement inexistante, puisqu'à ce niveau, même si des révisions ne seraient pas entièrement inconcevables, leurs chances d'être acceptées par tous les partis seraient extrêmement minces.

Vous avez fait allusion à cela dans votre exposé, me semble-t-il, et vous avez précisé qu'à votre avis il faut accepter ou rejeter l'accord en bloc. Étant donné que le gouvernement détient la majorité des sièges à la Chambre des communes, il y a de bonnes chances pour que l'accord soit adopté.

Mon parti est prêt à accepter l'accord, mais nous aimerions y apporter quelques modifications. Certains témoins que nous avons entendu sont plus ou moins du même avis. Souvenez-vous qu'en 1982, en dépit des longues discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces, des longs débats et des négociations interminables sur l'accord, on a procédé par la suite à certaines modifications. En d'autres termes, le gouvernement d'alors était revenu en arrière et avait accepté les propositions de certains groupements de femmes. Des activités très efficaces de lobbying avaient permis de modifier l'accord de 1982 suite à une rapide consultation des participants.

M. Leslie: Vous faites allusion aux événements survenus après le 5 novembre, n'est-ce pas?

M. Ouellet: C'est juste. Je ne vois donc pas pourquoi vous soutenez qu'il ne sera pas possible d'apporter quelques modifications importantes que ce soient. Si on a pu le faire la dernière fois, pourquoi ne serait-il pas possible d'apporter quelques modifications, cette fois-ci, en vue de réparer quelques oublis importants, modifications qui, si elles étaient acceptées par le gouvernement, pourraient faire mieux accepter l'accord?

[Texte]

I think that by and large the public is in agreement with seeing Quebec sign the accord, and we all wish that it take place, that Quebec be a signatory of our Constitution. But in doing it the government should try to seek the largest consensus of approval possible, and it might be feasible only with some minor amendment. Why, Mr. Leslie, rule this out at this time?

Prof. Leslie: Of course, I would not be the person to rule it out. I am observing a bit about the process that has led to where we are. I am aware of the very delicate discussions that took place bilaterally in at least two rounds between the federal government and the provinces, and between Quebec and the federal government and the other provinces. I am aware of the negotiations that took place between Meech Lake and Langevin. I am aware of the fact that discussions on both those occasions came within a hair's breadth of failing. So I am assuming that these other possibilities were canvassed at that time and that what we have represents that on which agreement could be secured.

If that is incorrect—and of course I have no absolute way of knowing it, because I was not there—it is conceivable that what you say could happen, or, as I think more likely, there could be a general agreement that at a second round those new items and those changes could be put on the agenda and could be addressed at that time.

Mr. Ouellet: I have read with great interest the articles that were published in *Le Devoir* under your name, and one of the points you raise there, if I recall correctly, has to do with the shift of more power from elected to unelected officials. This is something that is for me, as a parliamentarian, of great concern, because, as you realize, constitutional conferences are now enshrined with the accord.

This means that the Prime Minister and the premiers are going to meet annually to discuss things and possibly make changes; if it is so, then in some areas—let us take Senate reform, for instance, where the rule of unanimity will apply, or other subjects—it will mean that the argument that you are serving us today... I do not blame you for saying what you are saying, because it is probably true that in order to secure Quebec in the Constitution we have to accept this deal as it is. But to me it is frightening for the future because it means that parliamentarians are going to be removed from the action, because every year the Prime Minister and the premiers are going to meet and they are going to make a deal and everybody else will have to accept it because that is the deal, and it is a consensus, it has unanimous approval, and nobody else could do anything else but to accept it or reject it. So you see then that Parliaments of Canada and the legislatures become redundant, because the Prime Minister and the premiers are going to make all the decisions. Is it not something that is of great concern to you?

[Traduction]

Je pense que la population, dans l'ensemble, est d'accord pour que le Québec signe l'accord, et nous souhaitons tous que le Québec adhère à notre Constitution. Le gouvernement devrait essayer d'obtenir le plus vaste consensus possible, et il pourrait suffire d'accepter d'apporter un amendement mineur quelconque pour y arriver. Monsieur Leslie, pourquoi éliminer cette possibilité à ce moment-ci?

M. Leslie: Non, ce n'est pas du tout mon intention. J'ai suivi le processus qui a mené à la signature de l'accord. Je sais que des discussions très délicates ont eu lieu, au moins à deux reprises, entre le gouvernement fédéral et les provinces, et entre le Québec et le gouvernement fédéral et les autres provinces. Je sais qu'il y a eu des négociations entre le moment où l'entente a été conclue, au lac Meech, et l'accord conclu à l'édifice Langevin. Et je sais aussi qu'à ces deux occasions, les discussions sont venues à un cheveu de la rupture. Je suppose donc que l'on a examiné ces autres possibilités à ce moment-là et que l'accord reflète ce sur quoi l'on pouvait s'entendre.

Si je me trompe—et je n'ai, bien sûr, aucun moyen vraiment fiable de le savoir, puisque je n'y étais pas—il est possible que vous ayez raison ou plus probable, selon moi, qu'une deuxième ronde de discussions permette d'inscrire ces nouveaux éléments et ces modifications à l'ordre du jour et de les examiner à ce moment-là.

M. Ouellet: J'ai lu avec grand intérêt les articles que vous avez signés, dans *Le Devoir*, et si je me souviens bien, l'un des éléments que vous souleviez avait trait au déplacement de plus de pouvoirs détenus par des représentants élus vers des personnes qui ne le sont pas. C'est un phénomène qui m'inquiète énormément, en tant que parlementaire, car, comme vous le savez, les conférences constitutionnelles font désormais partie de l'accord.

Cela signifie que le Premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces vont désormais se rencontrer, chaque année, afin de discuter de certaines questions et, peut-être, d'apporter certaines modifications. Puisqu'il en est ainsi, dans certains cas—dans celui de la réforme du Sénat, par exemple, où la règle de l'unanimité s'appliquera, ou dans d'autres cas—cela voudra dire que l'argument que vous nous servez aujourd'hui... Je ne vous en veux pas de dire ce que vous dites, car si nous voulons que le Québec adhère à la Constitution, il faut probablement que nous acceptions cette condition. Cela m'inquiète pour l'avenir, car cette condition signifie que les parlementaires n'auront plus voix au chapitre. Chaque année, les premiers ministres se réuniront et concluront des ententes que tous devront accepter puisqu'elles auront fait l'objet d'un consensus et qu'elles auront été conclues à l'unanimité. Et tout ce que nous pourrions faire, ce sera de les accepter ou de les rejeter. Le Parlement du Canada et les assemblées législatives deviennent donc superflus puisque ce seront les premiers ministres qui prendront toutes les décisions. Cela ne vous inquiète-t-il pas énormément, vous aussi?

[Text]

[Translation]

• 1735

When you were talking about shifting some of the powers from the elected representatives, you will tell me that Prime Ministers and premiers are elected. Yes, but the danger is that these people are going to meet after long consultations by officials, such as happened with the Meech Lake accord. Departmental officials of the Department of Justice of the federal government discussed with officials of the province. So a group of non-elected officials prepare these First Ministers' conferences, and then the Prime Minister and the premiers are seized with something, and nothing else. And the only advice they get is from these people who are with them at these meetings, and that is it. I think it is an unhealthy process.

Prof. Leslie: I do not accept that this is it. You said earlier that in this circumstance Parliament and the legislatures become redundant, and I really must take exception to that. I do not view it that way. I think the decision to accept or to reject is a very crucial one, and I have emphasized in my brief that it is a very significant and important duty to consider all the criticisms that have been made of this accord. And if any of them appears so serious that it outweighs the advantages, then I would think this committee would have to recommend to Parliament, and Parliament would have to say no, this is a package we cannot accept. But that is a very important stage and by no means suggests that this committee or this Parliament, or future committees and future Parliaments, will be redundant.

I would also point out, as you well know as a Member of Parliament, that there is an informal relationship between government and Members of Parliament—I am thinking primarily on the government side, but not exclusively—that ensures that governments will act in the knowledge they can bring the other members of the House with them in a majority to support an action to which they commit themselves. There have been significant occasions on which that has not happened. I do not know precisely the dynamics that occurred in 1971, but I do know there was an agreement at that time with Mr. Bourassa. He got back to Quebec and thought twice about putting before the legislature—he announced he would not put before the legislature the Victoria agreement, which was the last real prospect of getting an agreement on the Constitution until the rounds that came up in the late 1970s and 1981-82 and the present round.

I think the dynamic there is terribly important, and to ignore it would be a mistake. That is why I could not go along with your statement that in that situation Parliament and the legislatures become redundant, or that the exercise of reviewing these accords is unimportant.

Mr. Ouellet: I would like to explore with you something that was suggested to us this morning by another witness, Mr. Holtby, who talked about a permanent committee on the Constitution composed of

En ce qui concerne le déplacement de certains des pouvoirs des représentants élus, vous me direz que les premiers ministres sont élus. C'est juste, mais le danger tient au fait qu'ils se rencontreront après de longues consultations entre hauts fonctionnaires, comme ce fut le cas avec l'accord du Lac Meech. Des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du gouvernement fédéral ont discuté avec des hauts fonctionnaires des provinces. Ainsi, c'est un groupe de personnes non élues qui préparent les conférences des premiers ministres et qui leur font des propositions, et rien d'autre. Et les seuls conseils que reçoivent les premiers ministres leur viennent uniquement des gens qui les accompagnent à ces réunions, et c'est tout. C'est un processus qui me paraît malsain.

M. Leslie: Je ne suis pas d'accord avec vous. Vous avez dit tout à l'heure que ce processus rend le Parlement et les assemblées législatives superflus. Je ne suis pas du tout d'accord. Accepter ou rejeter une entente est une décision très importante, selon moi, et dans mon mémoire, j'ai insisté sur le fait que nous avons le très important devoir d'examiner toutes les critiques qui ont été formulées à l'égard de cet accord. Et si l'une d'entre elles était si grave qu'elle prenait le pas sur les avantages que procure l'accord, je crois que le présent Comité devrait formuler des recommandations au Parlement à cet égard, et que la décision appartiendrait à ce dernier. Mais c'est une étape très importante qui ne laisse absolument pas supposer que ce Comité ou le Parlement actuel, ou les futurs comités et Parlements seront superflus.

Je ferai aussi remarquer, comme vous le savez déjà en tant que député, qu'il existe des liens officieux entre le gouvernement et les députés—je pense surtout aux membres du parti ministériel, mais pas exclusivement—qui garantissent que les gouvernements agissent sur une mesure après s'être assurés de l'appui d'une majorité des députés. Cela n'a toutefois pas toujours été le cas dans certains dossiers importants. Je ne sais pas précisément ce qui s'est passé en 1971, mais je sais que M. Bourassa avait donné son accord à Victoria. De retour à Québec, il a hésité à présenter l'accord à l'Assemblée nationale—et il a ensuite annoncé qu'il ne lui présenterait pas l'accord de Victoria. Ce fut la dernière occasion où nous aurions réellement pu arriver à une entente sur la Constitution jusqu'aux négociations de la fin des années 1970 et de 1981-1982, et aux présentes discussions.

Je crois que la dynamique est extrêmement importante, et ce serait une erreur que de ne pas en tenir compte. C'est pourquoi je ne suis pas d'accord avec vous, quand vous dites que dans ce cas, le Parlement et les assemblées législatives deviennent superflus, ou que l'examen de ces accords est sans importance.

M. Ouellet: Je voudrais discuter un peu avec vous d'une suggestion que nous a faite un autre témoin ce matin, M. Holtby, qui nous a parlé de la création d'un Comité permanent de la Constitution qui serait composé

[Texte]

representatives of Parliament and representatives of the legislatures, precisely to enhance, to a certain degree, the role of parliamentarians and to bring them into the process at an earlier stage rather than to be reacting to a decision that has been arrived at by the Prime Minister and the premiers. I think you are right to say that in some cases a legislature might not agree with a word of a premier or might not sustain the decisions of a Prime Minister, but you will have more chance of seeing this in a minority Parliament than in a majority Parliament.

It would look like a total vote of non-confidence in the Prime Minister if this Parliament were to reject the accord, in a sense, and I suspect it is equally true for most of the legislatures. Although theoretically you are saying yes, the Parliament of Canada continues to play a role and the legislatures continue to play a role, we have to approve it. Basically we are the ones who could make it happen, but our role would be probably greater if we could have an input before the Prime Minister meets with the premiers, do you not think?

• 1740

Prof. Leslie: Yes, I agree. I think that would be a development I would personally welcome considerably. Of course, Members of Parliament and members of provincial legislatures would have that say. So would the Canadian public, because to the extent that there was knowledge about the issues being addressed, then there could be input at that time.

In this particular case, we had the statement of the five conditions, which were not wholly new even at the time they were formulated by Mr. Rémillard, but they acquired more precision at that time. These conditions could animate some public discussion and did animate some public discussion. I think it highly salutary that there should be public knowledge of at least what is being discussed, and the more details that can be released, the better informed that discussion will be.

Of course the problem there is that by bringing too many people in on the act, you can prevent agreement from occurring at all, and there is a constant tension between the need to get an agreement and the need to have the widest possible degree of public input. I am not satisfied that we have really found that point of balance satisfactorily, and if I may say so, I think one of the attractive features of having regular First Ministers' meetings on the Constitution, but especially on the economy, is that those meetings may serve as a sort of constant focal point. We will know that they are coming up on an annual basis and there may be an opportunity for public input as regards the agenda and the substance of what goes on. We can imagine them being the kernel of a whole process and perhaps a whole machinery that is yet to be built up and the character of which we do not really yet know. We could go a long way in that direction, though.

[Traduction]

de représentants du Parlement et des législatures, dans le but, précisément, d'accroître le rôle des parlementaires, dans une certaine mesure, et de leur permettre d'intervenir plus tôt dans le processus, au lieu de devoir se contenter de réagir à une décision déjà prise par les premiers ministres. Vous avez raison de dire qu'il peut arriver qu'une assemblée provinciale n'accepte pas ce qu'a dit le premier ministre d'une province ou n'appuie pas les décisions d'un premier ministre, mais il est plus probable que cela se produise avec un gouvernement minoritaire qu'avec un gouvernement majoritaire.

Si le Parlement rejetait l'accord, cela équivaudrait, en quelque sorte, à un vote de méfiance à l'endroit du premier ministre, et je suppose que cela vaut aussi pour la plupart des assemblées législatives. Malgré que la réponse soit affirmative, en théorie, le Parlement du Canada et les assemblées législatives ont encore un rôle à jouer et doivent entériner l'accord. Fondamentalement c'est à nous qu'appartient la décision, mais notre rôle serait probablement plus important si nous avions la possibilité d'intervenir avant la réunion des premiers ministres, ne croyez-vous pas?

M. Leslie: Oui, je suis d'accord avec vous. C'est une amélioration qui me plairait énormément. Évidemment les députés du Parlement et des assemblées législatives auraient alors leur mot à dire, ainsi que la population canadienne, dans le mesure où les discussions seraient publiques. Tous pourraient alors intervenir.

Dans le cas de l'Accord du lac Meech, il y avait les cinq conditions qui n'étaient pas totalement nouvelles, même si M. Rémillard venait tout juste de les formuler, mais qui se sont alors précisées. Ces conditions pouvaient donner lieu à des discussions publiques, et c'est d'ailleurs ce qui s'est produit. Il est extrêmement important que le public sache au moins de quoi l'on discute, et plus l'on fournira de détails, meilleure sera la discussion.

Évidemment, la difficulté est qu'en permettant à trop de gens d'intervenir, on risque de ne jamais aboutir à quoi que ce soit. Et il y a un tiraillement constant entre la nécessité d'en finir et celle de recueillir le plus large éventail possible de réactions dans la population. Je ne crois que nous ayons encore vraiment atteint un juste équilibre à cet égard, et si je puis dire, l'un des avantages que je vois aux réunions annuelles des premiers ministres sur la Constitution et en particulier sur l'économie, c'est que ces rencontres peuvent en quelque sorte servir de référence constante. Nous saurons qu'elles auront lieu chaque année, et la population aura peut-être ainsi l'occasion de participer à l'établissement de l'ordre du jour et d'intervenir sur les questions faisant l'objet de la discussion. On peut facilement imaginer ces réunions comme le noyau d'un processus ou peut-être même d'un système qui est encore à structurer et dont nous ne connaissons pas encore vraiment la nature. Cela nous offre bien des possibilités.

[Text]

Mr. Ouellet: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you. I think there are three government members who are asking to be recognized, to share time. Mr. Duguay, first of all, and then Mr. Hamelin.

Mr. Duguay: This last discussion forces me to say that maybe I have been doing it wrong, because as a Member of Parliament I often write Ministers and the Prime Minister and give them my input before they ask for it. Perhaps I am doing it wrong, but anyhow. . .

Prof. Leslie: No, absolutely not. I would be distressed if you drew that conclusion from this discussion.

Mr. Duguay: My question is really a simple one and quite a direct one. Some witnesses have told us that although they are 100% sure that there was no intent by anyone in the Meech Lake accord to diminish the equality rights section of the Charter, they are concerned that inadvertently the wording of the Charter may diminish those equality rights. I know you are saying to us that we have to say yes or no. Part of this hearing process is to get expert advice on that. What is your yes or no answer to that question, if you can do that?

Prof. Leslie: I have to first say that I do not have legal training, so you have to weigh what I have to say on that in that knowledge.

I would say, though, that first of all the recognition of Quebec as a distinct society comes in as an interpretation clause and does not override or supplant any other part of the Constitution. There are inevitably points at which parts of the Constitution appear to be in conflict. There is some logical tension between them, and if it is any guide, then the interpretation clause is there to indicate something about the intent.

It would seem to me that in that situation and with the specificity of the sections in the Charter that quite distinctly set out the non-discrimination provisions and other items—language rights, for example—something as general as the distinct society clause would be unlikely to supplant or infringe upon the rights thereby established. I guess I am surprised that there have been the number of people coming before you, and there may be others later, for whom this is a major concern. I think the essential thing here is to put things into proportion and to consider what is a real danger and what is just the sort of “oh, it might happen” and reaction in fright against that.

• 1745

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Mr. Hamelin.

M. Hamelin: Professeur Leslie, j'ai lu et relu à quelques reprises votre document dans la langue seconde, et je le trouve d'une facture exceptionnelle. Je pense qu'à l'instar du professeur Beaudoin, de M. Robertson, de M. Décary, vous faites un exposé absolument signifiant, extrêmement

[Translation]

M. Ouellet: Merci.

Le coprésident (M. Speyer): Merci. Trois membres du gouvernement ont demandé la parole. D'abord, M. Duguay, et ce sera ensuite M. Hamelin.

M. Duguay: Ces derniers propos me forcent à dire que je n'agis pas de la bonne façon, car en tant que député, j'écris souvent aux ministres et au Premier ministre pour leur faire part de mon avis avant qu'ils me le demandent. Ce n'est peut-être pas comme cela qu'il faut s'y prendre, mais quoi qu'il en soit. . .

M. Leslie: Non, absolument pas. Je serais des plus malheureux si c'était la conclusion que vous dégagez de cette discussion.

M. Duguay: Ma question est simple et directe. Certains témoins nous ont dit que malgré qu'ils soient tout à fait convaincus qu'aucun participant à l'Accord du lac Meech n'ait intentionnellement voulu atténuer la portée de l'article de la Charte traitant des droits à l'égalité, ils craignent néanmoins que, sans qu'on ait fait exprès, la formulation de l'Accord amoindrisse ces droits à l'égalité. Je comprends bien que nous avons à accepter ou à rejeter l'Accord. La raison d'être de ces audiences est en partie de recueillir l'avis d'experts en la matière. Les droits à l'égalité sont-ils, oui ou non menacés, selon vous?

M. Leslie: Je dois d'abord dire que je n'ai aucune formation juridique. C'est donc un élément dont vous devez tenir compte.

Tout d'abord, la reconnaissance du Québec en tant que société distincte est formulée dans un article d'interprétation qui ne l'emporte sur aucun article de la Constitution. Il y a inévitablement des éléments qui semblent entrer en conflit avec certaines parties de la Constitution. Ce conflit est logique, mais la clause d'interprétation sert, en quelque sorte, à préciser l'intention.

Ceci dit, et compte tenu de la précision des articles de la Charte, qui établissent très clairement les modalités relatives à la discrimination et à d'autres droits—les droits en matière de langue, par exemple—il est peu probable qu'un article aussi général que la clause de la société distincte l'emporte sur les droits reconnus. Je suis étonné que cela provoque autant d'inquiétude chez les témoins que vous avez déjà reçus et probablement chez d'autres que vous recevrez plus tard. Il est essentiel de ramener la question à de justes proportions et de ne s'attarder qu'à ce qui présente vraiment un danger plutôt qu'aux craintes et aux réactions injustifiées.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Monsieur Hamelin.

Mr. Hamelin: Professor Leslie, I have read and reread your brief, and I find it exceptionally well done. Like Professor Beaudoin's, Mr. Robertson's and Mr. Décary's, your brief is very significant, extremely articulate and does credit to you and your organization.

[Texte]

articulé et qui fait honneur à votre organisation et à votre personne.

Vous dites, dans votre document, à la page 3: *In short, the cost of failure at this stage will be incalculable.* Effectivement, pensez-vous que les dix premiers ministres et le premier ministre Mulroney auraient pu en arriver au même type d'accord si on avait eu à l'ordre du jour une quantité extraordinaire de sujets à traiter? Est-ce qu'il aurait été possible d'arriver à un accord avec un agenda extrêmement étendu sur les questions constitutionnelles?

M. Leslie: Je crois que non. Et pour cela, je devrais m'appuyer sur les discussions qu'on a eues au Colloque du Mont-Gabriel où on a reconnu que les cinq points qui étaient soulevés par M. Rémillard représentaient le minimum qu'on pourrait imaginer qu'un gouvernement québécois pourrait faire prévaloir.

Maintenant, on a reconnu que si on essayait d'étendre la liste. . .

—to add on whatever concerns other groups might have, at that point the process would become so complex that it would not be possible to come to a successful conclusion.

Alors, c'était admis par les premiers ministres, au plan des provinces à Edmonton, qu'il fallait d'abord s'attaquer aux cinq points qu'a soulevés M. Rémillard et par la suite, à d'autres éléments de l'évolution constitutionnelle. Et je crois, je suis convaincu que c'est seulement en tenant compte de cela *and in rigorously sticking to that arrangement that it was possible to get to this accord.*

M. Hamelin: Maintenant, professeur, votre texte a l'avantage de faire disparaître énormément d'épouvantails à moineaux. Vous posez, il me semble, d'excellentes questions qu'ont soulevées d'ailleurs certains de nos témoins jusqu'ici, et à cet effet, j'aimerais en arriver à la question suivante: Est-ce qu'il a été possible, comme d'aucuns l'ont estimé, que «tout allait relativement très bien, madame la Marquise» et qu'on aurait pu attendre encore dix ans, cette adhésion, n'est-ce pas, du Québec au pacte confédératif? Et ce n'est pas des jeunots qui ont dit cela, vous savez.

Prof. Leslie: Well, I think this is the first moment at which it became possible to address seriously the constitutional questions of concern to Quebec. It was difficult, I know, for Quebec to get its proposals in order as early as May of last year. Then thereafter, proceedings went as fast as they could. I think this is the first moment that we could realistically expect those questions to be addressed.

You have asked the opposite question, though: Could we not have delayed indefinitely? I think the answer to that is that the prospects then for success would also be diminished. There would be two dangers in it. The first would be that the more that 1981-82 fades from memory outside of Quebec—we know it will not fade from memory within Quebec, except to the extent that it is resolved by this accord—people say this is past history and

[Traduction]

On page 3 of your document, you say: "In short, the cost of failure at this stage will be incalculable." Do you think the 10 premiers and Prime Minister Mulroney could have concluded the same type of accord if their agenda had included an extraordinary number of matters to resolve? Would it have been possible for them to conclude an accord if they had been saddled with an agenda covering an extremely broad scope of constitutional matters?

Prof. Leslie: I do not think so. My answer is based on the discussions held in Mont-Gabriel during which they recognized that the five points listed by Mr. Rémillard were the minimal conditions the Quebec government could set.

They also recognized that if the list were lengthened, in order—

... pour y inscrire les inquiétudes que pourraient manifester certains autres groupes, le processus deviendrait si complexe qu'il serait impossible d'arriver à un résultat satisfaisant.

The premiers recognized, during a meeting in Edmonton, that the first order of business must be to tackle the five points set out by Mr. Rémillard. Other constitutional matters would be dealt with afterwards. I am convinced that it is only by taking this into account *et en s'en tenant rigoureusement à cet arrangement qu'on a pu arriver à cet accord.*

Mr. Hamelin: Professor, your brief offers the advantage of doing away with a good number of bogeymen. In it, in my opinion, you ask excellent questions, some of which, as a matter of fact, have already been asked by some of our previous witnesses. I am leading up to the following question: Is it possible that, as some have suggested, things were going relatively well, and that we could have waited another 10 years to secure Quebec's adherence to our federative covenant? I would like to point out that this suggestion was not made by youngsters.

M. Leslie: Je pense que c'est la première fois qu'il était vraiment possible d'examiner sérieusement les questions constitutionnelles soulevées par le Québec. Je sais que le Québec a eu du mal à mettre de l'ordre dans ses propositions au mois de mai de l'année dernière. On a ensuite procédé aussi rapidement que l'on a pu. C'est la première fois que l'on pouvait vraiment s'attendre à ce que ces questions soient examinées.

Vous demandiez tout à l'heure si l'on aurait pas pu repousser indéfiniment ces discussions. Cela aurait diminué d'autant les possibilités de réussite et j'y verrais deux dangers: premièrement, plus le souvenir des événements de 1981-1982 s'estomperait à l'extérieur du Québec—nous savons qu'ils ne s'estomperont pas au Québec même, si ce n'est dans la mesure où le présent accord y contribuera—on dirait que c'est de l'histoire

[Text]

the necessity of coming back to those events and taking seriously the concerns that Quebec legitimately had coming out of that process, the possibility of doing that would be much diminished. We are already far away from that time, and it is important that we should do it as early as we can because of the sort of fading memory of these events outside of Quebec. That is one reason.

• 1750

The other reason is that you do it when you can, and the conjunction of events turned out to be propitious. Things seemed to work to make this possible at this time. It is hard to imagine a similarly propitious set of events later, and in the interval we could well have a wave of Quebec nationalism of the kind that I said it would be important to have this in place before such an event occurred. So this is the time.

M. Hamelin: Maintenant, les conférences constitutionnelles des premiers ministres, comme telles—c'est ma dernière question—vous les appelez, à la page 5, ou vous les assimilez un petit peu à ce qui va se passer peut-être au niveau du libre-échange avec le Congrès américain. Vous dites que cet Accord du Lac Meech, on pourrait l'assimiler à *the fast track procedure*, c'est-à-dire que cette réunion s'est préparée bien sûr, mais s'est faite rapidement, s'est concoctée et on a déposé et signé un document de principe.

Est-ce que cette procédure devra se continuer ou bien y avait-il là une occasion unique, avec un problème très particulier, c'est-à-dire l'adhésion du Québec—et pour l'avenir—, de trouver d'autres méthodes qui fassent appel à un plus large consensus? Ou faudra-t-il toujours s'en tenir, au point de vue constitutionnel, à ce *so-called fast track procedural way of doing things*?

Prof. Leslie: My evocation of the words "fast track" was quite specific, and I think you have given it a meaning that I did not intend. I did not mean to suggest that the accord before us was concocted in haste. There were some crucial moments at which agreement was reached. The chemistry was there and the people were there together and they reached agreement on the two occasions that we know of. But that was surrounded by a whole lot of discussion that took place over a year. Indeed, before that we had a whole history. So in that sense, this is not a fast track procedure at all.

The reference to the fast track is simply because that is the term that is used in the United States for a particular method of handling a piece of legislation in Congress. It refers to the existence of a rule which is an agreement by members of Congress that they will not attempt to reopen something that has come to them as a package. They will do it in some circumstances and not in others, and they employed it in this case, or have agreed that they will employ it in this case because they recognize that the discussions that took place—that are now taking place but by that time will have been in the past—between Canada and the United States are of such a character that it would

[Translation]

ancienne; la nécessité de se remémorer ces événements et de prendre au sérieux les inquiétudes légitimes manifestées par le Québec semblerait beaucoup moins pressante. Nous sommes déjà loin de cette époque, et il est important de régler la question aussitôt que possible avant que le souvenir de ces événements ne s'estompent complètement à l'extérieur du Québec. C'est une première raison.

L'autre raison est qu'il faut profiter des occasions qui se présentent, et le moment était propice. Les événements rendaient la chose possible. On peut difficilement imaginer que des événements aussi propices puissent survenir à nouveau. D'ici là, il pourrait y avoir une nouvelle vague de nationalisme au Québec, et c'est pourquoi je dis qu'il est important qu'un tel accord soit signé avant qu'un tel événement se produise. Le moment est donc venu.

Mr. Hamelin: My last question concerns the first ministers' constitutional conferences. On page 5 of your brief, you say the first ministers' position is, in a way, similar to the one the U.S. Congress is in with regard to the free trade agreement. You say that the Meech Lake agreement could be compared to the "fast track procedure": the Meech Lake Conference had obviously been prepared ahead of time, but the conference itself was short and an agreement was concocted, tabled and signed.

Will we have to use this same procedure in the future, or was it used on this particular occasion to solve a very particular problem, Quebec's adherence to the Constitution? In the future, will we be able to use other procedures that might call upon a broader consensus or will we have to use the so-called fast track procedural way of doing things for constitutional matters?

M. Leslie: J'ai utilisé l'expression «procédure accélérée» dans un contexte très précis, et je pense que vous l'avez interprété différemment. Je ne voulais pas dire que l'on avait concocté l'accord à la sauvette. Il y a eu certains moments cruciaux où on est parvenu à s'entendre. Tous les premiers ministres étaient sur la même longueur d'ondes et ont pu s'entendre à deux occasions. Mais ces ententes étaient l'aboutissement d'un an de discussion. Ce n'est donc pas ce que l'on pourrait qualifier de procédure accélérée.

Si j'ai utilisé l'expression «procédure accélérée» c'est tout simplement parce qu'elle décrit une méthode particulière que le Congrès applique aux États-Unis à l'égard de certaines lois. Elle se rattache à une règle adoptée par les membres du Congrès, qui veut qu'ils ne discuteront pas des composantes d'une proposition, mais du tout. C'est une règle qu'ils appliquent dans certains cas et pas dans d'autres, et ils ont décidé de l'appliquer dans le cas du libre-échange parce qu'ils reconnaissent que les discussions qui ont déjà eu lieu—et qui se déroulent actuellement, et qui seront terminées quand ils auront la proposition devant eux—entre le Canada et les États-Unis

[Texte]

be a recipe for failure to reopen it in Congress. They just use the term "fast track" and I wanted to make that analogy. That is all.

Your supplementary question was could we imagine a less hasty process later on for subsequent amendments? I think that amendments we have had to the Constitution do tend to be on the agenda for quite a long time. They gel at a particular moment. Agreement can be reached at a particular moment, but that does not mean they are hasty. So I guess I would see that same process going on in the future with, I would hope, the kind of public input and input by Members of Parliament and the provincial legislators that was referred to earlier.

Mr. Hamelin: Thank you.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Thank you very much. Mr. Daubney, one question, and then the NDP. Maybe what we will do is this: Mr. Nystrom, you can lead off right now, or is it Miss Jewett who would prefer to?

Ms Jewett: And then Mr. Nystrom?

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Absolutely.

• 1755

Ms Jewett: Professor Leslie, yours is a very thoughtful and thorough brief.

Prof. Leslie: Thank you.

Ms Jewett: As a fellow political scientist, I can see it is written from a political perspective, which is good, and indeed it was from that perspective that so many of us in our party welcomed the accord and continue to do so. However, as fairly active parliamentarians, we do not like to be redundant, and therefore want to play a pretty active role in examining the accord, while of course being very supportive of it in principle.

The Minister, when he came the other day, said that the role of the committee's work would be a prelude to the next round of constitutional reform, and I have been thinking since that many of us, while thinking it is nice perhaps to be a prelude, would rather be say the adagio, and hope that will still be possible. Therefore it was a little discouraging to have you suggest that about the best we can do is to make suggestions for the next round of constitutional talks. You qualify that, however, on page 4 by saying that "Except for changes to overcome a drafting error, it is hard to imagine changes at this stage".

We have been having a very interesting debate lately, and it has already been mentioned by Mr. Daubney, on whether in fact the exclusion of section 28 particularly, but also section 15, of the Charter from section 16 was

[Traduction]

sont telles que ce serait risquer de tout faire rater que d'en rediscuter au Congrès. Ainsi, on utilise l'expression «procédure accélérée» aux États-Unis et je voulais tout simplement faire une analogie.

Vous m'avez demandé s'il serait possible d'utiliser une procédure moins «accélérée» quand viendra le temps d'apporter d'autres amendements. Jusqu'à maintenant, les amendements que nous avons apportés à la Constitution sont restés à l'ordre du jour pendant longtemps. Ils se cristallisent à un certain moment. Un accord peut tout à coup survenir, mais cela ne signifie pas qu'on l'a conclu à la sauvette. Je suppose donc qu'il en sera toujours ainsi avec, je l'espère, la participation du public, des députés et des législateurs provinciaux, dont nous parlions plus tôt.

M. Hamelin: Merci.

Le coprésident (M. Speyer): Merci beaucoup. Monsieur Daubney, vous pouvez poser une dernière question, et nous passerons ensuite au NPD. Voici ce que je propose: nous pourrions commencer avec M. Nystrom ou, si elle le préfère avec M^{lle} Jewett.

Mme Jewett: Et ce sera ensuite à M. Nystrom?

Le coprésident (M. Speyer): Oui.

Mme Jewett: Monsieur Leslie, votre mémoire est très fouillé et très complet.

M. Leslie: Merci.

Mme Jewett: Je constate que vous l'avez rédigé en adoptant une perspective politique, ce qui est bien et qui coïncide avec celle dans laquelle un grand nombre de membres de notre parti ont accueilli l'accord et continuent de le faire. Toutefois, en qualité de parlementaires plutôt actifs, nous ne voulons pas que notre travail soit considéré comme «superflu» et c'est pourquoi nous entendons jouer un rôle actif dans l'examen de l'accord, tout en maintenant notre appui à son égard, en principe.

Le ministre, quand il est venu témoigner l'autre jour, a dit qu'il voyait le rôle du Comité comme un prélude à la deuxième ronde de négociations constitutionnelles. Je crois que plusieurs d'entre nous, bien que considérant qu'il peut être agréable de penser que son travail est considéré comme un prélude, préféreraient qu'il soit plutôt considéré comme un adagio, et espèrent que ce sera encore possible. C'était donc quelque peu démoralisant que de vous entendre dire que le mieux que nous puissions faire était d'apporter des suggestions en vue de la deuxième ronde de discussions constitutionnelles. Vous dites toutefois, à la page 4 de votre mémoire, qu'il est difficile d'imaginer que l'on puisse apporter des modifications à cette étape-ci, si ce n'est pour corriger des erreurs dans la rédaction.

Nous avons eu un débat très intéressant dernièrement, et M. Daubney y a fait allusion, à savoir si l'omission, à l'article 16, des articles 28 et 15 de la Charte était une erreur dans la rédaction. Vous vous souviendrez très bien

[Text]

something fairly close to a drafting error. You will recall very well the difficulties the women's groups and indeed many women MPs had getting section 28 in the Charter in the first place—

Prof. Leslie: Yes, I do.

Ms Jewett: —and the enormous effort they made to secure it. You would also agree, I am sure, that neither women nor minority groups are very widely represented, if at all, at these marathon sessions that produce constitutional changes. The possibility, therefore, of an oversight as far as women and minority groups are concerned is fairly substantial. I would like to hear your comment on that.

Prof. Leslie: Do you mean whether I consider it to have been an oversight?

Ms Jewett: Yes. Then I might say, secondly, assuming you have not yet had time to read Senator Murray's presentation the other day. . .

Prof. Leslie: I have looked through it, actually.

Ms Jewett: You may then recall that he did suggest that the reason for the aboriginal peoples being in section 16 of the Constitutional Accord was a matter of their collective rights, and there was no wish to have them undermined in any fashion by the interpretation section relating to distinct society and linguistic duality. I think that is understandable, although it is far less than they have in mind.

The multiculturalism reference, the preserving of Canada's multicultural heritage, was mentioned in section 16 because it is an interpretation section. Since then we have heard from Prof. MacKay, who listed at least seven interpretation clauses, in addition to the one about Quebec as a distinct society, which we, as I say, totally accept. And the women lawyers who were with us suggested that section 28, the equality clause of the Charter, was either primarily an interpretation clause or at least partially interpretation and of course partially substantive.

• 1800

It is because I, as a fellow political scientist, have gotten intrigued by this. . . because ordinarily I do not look at. . . I do not want to sound nit-picking, and ordinarily I do not look at these constitutional questions in this much detail. But because this has all been brought to our attention that the multiculturalism reference in section 16 of the accord was put there apparently because it was an interpretation section, it leads one to wonder even more why at least one of the strongest sections in the Charter, namely section 28—notwithstanding anything in the Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons—why that would not have been referred to.

[Translation]

des difficultés qu'ont eues les groupes de femmes et bien des députées à faire inscrire l'article 28 dans la Charte. . .

M. Leslie: Oui, je m'en souviens.

Mme Jewett: . . . et au prix de quels efforts elles y sont parvenues. Vous conviendrez aussi avec moi, j'en suis persuadé, que les femmes, pas plus que les groupes minoritaires, ne sont tellement bien représentées, quand ils le sont, lors de ces sessions où l'on discute de modifications à la Constitution. Il est donc fort possible qu'il puisse se glisser des oublis en ce qui a trait aux femmes et aux minorités. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Leslie: Vous voulez savoir si je pense que cela a été un oubli?

Mme Jewett: Oui. Et j'ajouterai peut-être, en supposant que vous n'avez pas encore eu le temps de lire l'exposé du sénateur Murray. . .

M. Leslie: J'ai eu l'occasion de le parcourir.

Mme Jewett: Vous vous souviendrez donc peut-être qu'il a dit que la raison pour laquelle on avait mentionné les droits des autochtones à l'article 16 de l'accord constitutionnel était qu'il s'agissait de droits collectifs, et qu'on voulait éviter que la clause d'interprétation relative à la société distincte et à la dualité linguistique porte atteinte de quelque façon que ce soit à ces droits. Je crois que cela est compréhensible, malgré que les autochtones soient loin d'être satisfaits.

Si l'on a mentionné le multiculturalisme, la protection du patrimoine multiculturel du Canada, à l'article 16, c'est qu'il s'agit d'un article d'interprétation. Depuis, nous avons entendu l'opinion du professeur MacKay, lequel a énuméré au moins sept articles d'interprétation, qui viennent s'ajouter à celui concernant le Québec en tant que société distincte, et que nous acceptons sans réserve. Par ailleurs les avocates qui ont comparu devant nous ont émis l'opinion que l'article 28 de la Charte concernant l'égalité, était, au moins partiellement et peut-être principalement, une clause d'interprétation.

C'est en ma qualité de politologue que je me suis penché là-dessus, car d'ordinaire, je n'étudie pas ces questions constitutionnelles dans les détails. D'ailleurs, je ne voudrais pas avoir l'air de chercher le poil dans l'oeuf. Cela dit, on a attiré notre attention sur le fait que la référence au multiculturalisme, contenue dans l'article 16 de l'accord, avait été probablement incorporée à titre d'interprétation; dans ces conditions, on a tout lieu de se demander pourquoi au moins l'un des articles les plus importants de la Charte, à savoir l'article 28 n'y est pas mentionné—soit dit en passant, indépendamment de la Charte, les droits et les libertés qui y sont évoqués font l'objet d'une garantie égale pour les hommes comme pour les femmes.

[Texte]

Given what I have said, and in follow-up to my earlier question, would you not now reconsider the possibility of an amendment there? It would not unravel the seamless web of the accord.

Prof. Leslie: Well, of course I do not know whether it would do that. I do not know whether the omission was entirely inadvertent or not, because I was not present. I do not know if someone said let us put that in, and somebody else said no, I absolutely cannot, for reasons I cannot imagine. That is a matter of historical fact, and we do not know—we will not know, probably, for many years—really what transpired along those lines.

All I can do is to read what is there and try to make sense of it. Usually, faced with that kind of problem, the first thing I do is to run down the hall to the law faculty and ask for advice. So I do not really know that I am able to give you a very good opinion on that. But I will mention just a couple of things I have noticed.

First of all, in the Meech Lake accord, as opposed to the Langevin text, neither of those non-derogation elements was present. In response to the reference to not only Quebec as a distinct society but English-speaking Canada and French-speaking Canada, a number of people said this means you have two monolithic blocs here, and it means the end of multiculturalism, whatever significance that might have been going to acquire by judicial determination, and it means the end of special consideration for aboriginal peoples. It was in response to those criticisms that the wording was changed at Langevin.

So you have "French-speaking Canadians" and "English-speaking Canadians", and not "French-speaking Canada" and "English-speaking Canada". Secondly, you get for clarification that double non-derogation clause, for which I see the logic, in that Quebec as a distinct society and this description of the fundamental characteristic of Canada have a logical connection with multiculturalism and with aboriginal peoples, which I would expect is the reason they identified those particular items for attention in the non-derogation clause.

There is another complexity I have noticed, and that is that it was deemed necessary between Meech Lake and Langevin to add in a concern that certainly would not have occurred to me, that Quebec might actually lose powers by the distinct society clause unless there were a guarantee of Quebec's language rights. I do not know whether it would be necessary also to add in some other sort of non-derogation there if Quebec might lose some powers by virtue of these other clauses being written in.

• 1805

It seems to me we are in danger of getting into a situation where the Constitution is so full of statements

[Traduction]

Compte tenu de tout cela, et pour prolonger ma question précédente, n'envisageriez-vous pas un amendement sur ce point, qui ne viendrait en rien déparer l'uniformité de l'Accord.

M. Leslie: Évidemment, je ne sais pas si telle en serait la conséquence. Je ne sais pas si l'omission a été oui ou non délibérée, car je n'étais pas présent au moment de la rédaction. Je ne sais même pas s'il y avait unanimité en la matière. D'ailleurs nous ne serons probablement pas fixés là-dessus avant bien des années.

Tout ce que je peux faire dans ce genre de cas, c'est essayer de dégager l'essentiel à partir du texte même. En général, j'appelle à la rescousse mes voisins, les professeurs de droit. C'est pourquoi je me bornerai à faire ressortir deux ou trois points qui m'ont frappé mais sans vous garantir que mon avis soit autorisé.

En premier lieu, contrairement au texte Langevin, on ne trouve dans l'accord duc lac Meech aucun élément faisant obstacle à la dérogation. De nombreuses personnes, lorsqu'elles ont pris connaissance du passage déclarant que non seulement le Québec constituait une société distincte mais également le Canada anglophone et le Canada francophone, ont interprété cela comme signifiant qu'il y aurait deux blocs monolithiques, ce qui aurait sonné le glas du multiculturalisme, quels que soient les jugements rendus en la matière, et tout particulièrement la fin du traitement spécial réservé aux autochtones. C'est en raison de ces critiques que le texte a été remanié dans la mouture Langevin.

C'est pourquoi on parle à présent de «Canadiens francophones» et de «Canadiens anglophones», alors qu'antérieurement il était question du «Canada francophone» et du «Canada anglophone». En second lieu, il y a l'éclaircissement apporté par la double disposition concernant la non-dérogation, laquelle s'explique selon moi, étant donné que le Québec en tant que société distincte constitue une caractéristique fondamentale du Canada dont le prolongement logique est le multiculturalisme et le lien avec les autochtones; c'est pourquoi, selon moi, ils ont souligné ces questions dans la clause de non-dérogation.

J'ai également remarqué une autre complexité, à savoir qu'entre la version du Lac Meech et celle du Langevin, on a ajouté une préoccupation qui m'aurait certainement échappé, à savoir que la disposition sur la société distincte que constitue le Québec risque de faire perdre à ce dernier un certain nombre de pouvoirs, à moins que l'on ne garantisse les droits linguistiques. Je me demande, par conséquent, s'il ne faudrait pas ajouter d'autres clauses non dérogoires pour le cas où les nouvelles dispositions risqueraient de faire perdre certains pouvoirs à la province de Québec.

Je crois que nous courons le risque d'avoir une constitution truffée de dispositions précisant que l'on a

[Text]

that we mean this, but then we do not mean that and we do not mean that, and over here, and so on. It can become so complex that I think they may have shied away from it. But that is all my guesswork. I really would ask your constitutional lawyers.

Mr. Nystrom: I am very, very impressed with your brief. You and Robert Décary had some very thoughtful things to say to the committee today.

I wanted to ask you questions in two areas. You said you do not think we can amend the accord. I wanted to ask you about the Yukon and Northwest Territories. I do not like the amending formula for them, but I am sure we cannot change that, because I know at least one or two provinces that are very opposed to the amending formula being changed vis-à-vis creation of new provinces. I disagree with that, but that is the real world out there.

I wonder if there is not an oversight in treating them differently in the appointment of Supreme Court justices and the appointment of senators. They really are second-class citizens in the Constitution, where we have input from other provinces as to who goes on the list and they do not. It would take a very simple amendment to change that. Can you think of any reason why certain provinces would oppose that? Might this be something that could be changed without threatening to unravel the entire accord?

The other question is more of a philosophical one. I will ask them both at the same time, since we are dealing here with a political scientist and a professor rather than a lawyer. What is your vision of Quebec 20 years from now in terms of the distinct society and duality? How will life be different for the average working-class family in Chicoutimi, or even better yet, Baie-Saint-Paul?

M. Hamelin vient du comté de Charlevoix, Baie-Saint-Paul. Est-ce que la vie sera tellement différente pour la famille moyenne à Baie-Saint-Paul dans 20 ans avec une société distincte, et j'appuie fortement sur le concept de société distincte? Et c'est une autre position depuis Tommy Douglas et David Lewis... il y a longtemps. Pratiquement, quelle sera la différence pour la famille moyenne à Baie-Saint-Paul dans 20 ans?

Prof. Leslie: They are obviously very different questions. I simply do not know the answer to that first question. It is of the order that I would think might well be worth trying around. As you have said, some provinces would certainly not want to accept anything less than unanimity for the extension of existing provinces into the territories or the making over of those territories into provinces. I take exactly the same position as you do on that. It could be they would not have the same objections with the appointments process. Your question was can I think of any? The short answer is no. But then I have not thought about it long enough to have a very valid opinion on it. What will Quebec be like in 20 years?

[Translation]

voulu dire ceci mais que l'on n'a pas voulu dire cela, tout en le disant mais sans le dire. Peut-être ont-ils baissé les bras devant une telle complexité, mais ce n'est qu'une hypothèse. Il faudrait, pour cela, consulter les constitutionnalistes.

M. Nystrom: Votre mémoire m'a paru tout à fait remarquable. Vous avez fait aujourd'hui, ainsi que Robert Décary, des déclarations d'une grande profondeur.

Je voudrais aborder deux domaines avec vous. Vous avez dit que, selon vous, nous ne pouvons pas amender l'accord. S'agissant du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, je ne suis guère enchanté par la formule d'amendement les concernant; toutefois, il me paraît hors de question de la modifier, car au moins une ou deux provinces sont tout à fait opposées à ce que la formule d'amendement débouche sur la création de nouvelles provinces. Cela ne me plaît guère, mais c'est la réalité.

Je me demande si le fait de leur réserver un traitement différent en matière de nomination des juges de la Cour suprême et des sénateurs ne constitue pas une erreur. En effet, on leur refuse un droit accordé aux autres provinces, si bien que la Constitution les relègue à un rang subalterne. Il suffirait d'un amendement très simple pour modifier cela. Selon vous, pour quels motifs certaines provinces s'y opposeraient-elles; ne pourrait-on pas modifier cela sans mettre en péril l'équilibre de l'accord tout entier?

La question suivante a un caractère plus philosophique, et je la pose dans la foulée de la première, car je m'adresse davantage à un politologue et à un professeur qu'à un juriste. Comment envisagez-vous le Québec d'ici une vingtaine d'années, dans la perspective d'une société distincte et du principe du dualisme? En quoi cela affectera-t-il la vie quotidienne d'une famille ouvrière de Chicoutimi ou, mieux encore, de Baie-Saint-Paul?

Mr. Hamelin comes from Charlevoix County, Baie-Saint-Paul. Will life be so different for the average family in Baie-Saint-Paul 20 years from now, if we have a distinct society, and I emphasize the concept of distinct society? Of course, it is quite different from the Tommy Douglas and David Lewis era... a long time ago. In concrete terms, what will change for the average family in Baie-Saint-Paul 20 years from now?

M. Leslie: Ce sont deux questions très distinctes. Je ne suis tout simplement pas en mesure de répondre à la première, mais cela vaudrait sûrement la peine d'essayer. Comme vous l'avez dit, certaines provinces exigeraient l'unanimité pour que les provinces actuelles s'étendent dans les territoires ou pour que ces derniers reçoivent le statut de province. Ma position et la vôtre sont strictement identiques. Peut-être n'auraient-elles pas les mêmes objections concernant les nominations. Vous me demandez si j'ai une solution et, en un mot, je vous répondrais que non. Cela dit, je ne me suis pas vraiment penché sur la question. Par ailleurs, vous me demandez à quoi ressemblera le Québec d'ici 20 ans.

[Texte]

Mr. Nystrom: As a result of the distinct society clause in the Constitution.

Prof. Leslie: Well, of course what Quebec will be like in 20 years will not reflect primarily any constitutional text. It will reflect a set of sociological, cultural, economic, evolutionary processes, which this provision of the accord says should unroll according to the way Quebecers would like, insofar as it is within the powers of the provincial government to effect that process under the Constitution. It is precisely because of the difficulty of making that kind of prediction that I think it was desired not to set down now in what ways Quebec is distinct, because it might turn out to be restrictive in a way that is unintended.

I guess the only thing I can say in response to your question is that for anyone who has lived at all in Quebec, and for many who have not, there is palpably a different sort of feeling there. There is a feeling of being a group that is distinctive and wanting to keep it that way, and that is the common element that remains over such terrific changes that have occurred since the mid-1950s, which I know were evoked in yesterday's discussion with the representatives from the women's group, a lot of discussion about Quebec in Duplessis's time and now, and what a vast change that is. I do not know how that will change in the long run, of course.

• 1810

The Joint Chairman (Senator Tremblay): The question you asked has no answer if you do not answer the question of what the rest of Canada will look like. Then we would be in a position to see more clearly if Quebec is still distinct.

Mr. Nystrom: I certainly agree with you. We have of course a very distinguished philosopher here, so I wanted to get his visions of the future.

Mr. Hamelin: I think we could answer now. People from Baie-Saint-Paul are going to be Canadian.

Mr. Nystrom: *Bravo! Ce sont de bonnes nouvelles.*

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Daubney.

Mr. Daubney: I too would like to indicate how impressed I was with Prof. Leslie's brief. I found it incisive, thoughtful, eloquent, and in fact typical of the scholarship emanating from that great institution at Kingston, Queen's University, of which I happen to be a graduate.

I assumed you were not a lawyer by reason of the fact your document was so well written, before you made that damaging admission. But I must say that despite the fact you do not have legal training, I think your explanation of the rationale for section 16 is the only one that has come close to giving some kind of logical basis for it.

[Traduction]

M. Nystrom: Oui, par suite de la clause de l'accord constitutionnel qui parle de société distincte.

M. Leslie: Bien évidemment, l'évolution du Québec durant les 20 prochaines années ne sera pas essentiellement déterminée par un quelconque document constitutionnel. Elle résultera plutôt d'un ensemble de processus sociologiques, culturels, économiques, bref, d'un ensemble de processus évolutifs qui, selon cette disposition de l'accord, devraient se dérouler selon la volonté des Québécois, dans la mesure où il appartient au gouvernement provincial de mettre en oeuvre ces processus en vertu de la Constitution. C'est justement parce que ce genre de prédiction est extrêmement difficile que l'on a préféré s'abstenir de préciser en quoi le Québec est distinct, afin d'éviter de corseter son évolution.

Tout ce que je peux dire, en réponse à votre question, c'est que pour toute personne ayant vécu au Québec—et même pour les autres—it est évident que l'atmosphère est différente. Les gens ont le sentiment de constituer un groupe distinct et souhaitent rester tel; c'est le fil conducteur depuis les bouleversements enregistrés depuis le milieu des années 1950, qui ont été évoqués devant vous hier par les représentantes de l'association féminine, de façon très approfondie. Évidemment, je ne saurais prédire comment cela va évoluer dans l'avenir.

Le coprésident (le sénateur Tremblay): Il est impossible de répondre à votre question sans se demander comment évoluera le reste du Canada. Alors seulement pourrions-nous dire si le Québec se distingue encore du reste du pays.

M. Nystrom: Je suis parfaitement d'accord avec vous. Mais, étant donné que nous avons la chance d'avoir parmi nous un éminent philosophe, je souhaitais connaître sa perception de l'avenir.

M. Hamelin: Je crois que nous pouvons dès à présent répondre que les habitants de Baie Saint-Paul seront des Canadiens.

M. Nystrom: *Congratulations! These are certainly excellent news.*

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Daubney.

M. Daubney: Je voudrais m'associer aux éloges qui ont été adressés au professeur Leslie pour son mémoire. C'est un document pénétrant, profond, éloquent et qui témoigne bien de l'érudition dispensée par la merveilleuse institution que représente l'université Queen, de Kingston, dont j'ai la chance d'être diplômé.

Je crois que la qualité de votre style témoigne du fait que vous n'êtes pas juriste. Cependant, cela ne vous empêche pas de nous proposer l'explication la plus logique qui nous ait été donnée à ce jour du fondement de l'article 16.

[Text]

My mind is not entirely set at ease, but I would like to ask you a question on the spending power, which, as you point out, has been subject to some shallow criticism by some of the critics. I would like to read a couple of the comments you made. One of the problems with your not reading your brief is the fact that the TV coverage is not going to pick up some of this good stuff.

I think you summarize it very well. You say:

The Constitutional Accord affects only new national shared-cost programs. It does not touch existing ones, nor does it touch bilaterally negotiated, project-related cost-sharing arrangements, nor has it relevance to payments to individuals or non-governmental organizations and institutions.

Then you say—and I think this is worth noting:

The most recent case of a shared-cost program of the type that might in the future be affected by the accord is medicare, introduced over 20 years ago in 1966.

Later on, on page 13, in answer to the question you pose of whether the federal government will retain the incentive to launch new programs, you answer in the affirmative, pointing out, and I think this is worth nothing:

If public opinion pressures Ottawa to do something, it will also pressure the provinces to respond to the federal initiative.

You go on to describe the diversity in the value and positive aspects of the diverse programs in a country like ours, and say at the end: "To demand uniformity is to opt not for federalism but for a unitary state". That put me in mind of what was going through my mind after hearing Senator Forsey say a couple of times in his testimony the day before yesterday that he feels he is getting more English than the English as he gets older. I could not help thinking that really what Senator Forsey and many of the pro-centralist critics here want is a unitary state.

I wonder if you could comment on the myths surrounding the spending power criticism, in particular the points I have mentioned.

Prof. Leslie: That is difficult simply by virtue of its complexity, but one thing that I have observed and that has concerned me is that the feeling abroad is that the federal government has weakened itself in dealing with economic questions through the accord. I have been trying to find why that argument would be made. I have thought that maybe some of that has to do with the spending power provision, but if that is the case—and I am simply puzzled by those allegations—then my response is the first one you mentioned, that the spending power

[Translation]

Il nous reste encore quelques doutes, mais je voudrais aborder la question du pouvoir de dépenser qui, comme vous l'avez fait remarquer, a fait l'objet de critiques souvent superficielles. Permettez-moi de donner lecture de deux de vos commentaires. En effet, étant donné que vous avez fait votre exposé sans vous reporter à vos notes, la télévision ne pourra pas rendre compte intégralement de votre remarquable exposé.

Vous dites, dans un résumé saisissant:

L'Accord constitutionnel touche exclusivement les nouveaux programmes à frais partagés. Il n'affecte pas les programmes en cours ni ceux négociés de façon bilatérale et portant sur un projet déterminé, et il n'affecte pas non plus les versements aux particuliers ou aux organismes non gouvernementaux.

Vous dites par ailleurs—et cela vaut la peine d'être souligné:

Le cas le plus récent de programme à frais partagés de nature à être affecté par l'accord constitutionnel est celui de l'assurance-maladie, mise en oeuvre voici une vingtaine d'années, en 1966.

Un peu plus loin, à la page 13, en réponse à la question de savoir si le gouvernement fédéral gardera la haute main sur le stimulant que constitue le lancement de nouveaux programmes, vous optez pour l'affirmative, en soulignant ce que je tiens à mon tour à mettre en relief:

Si l'opinion publique fait pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intervienne, elle exercera également des pressions sur les provinces pour qu'elles réagissent à l'initiative fédérale.

Plus loin, vous décrivez la variété, quant à la nature et à la qualité, des programmes mis en oeuvre dans un pays comme le nôtre et vous concluez de la façon suivante: «Exiger l'uniformité, ce n'est pas opter pour le fédéralisme, c'est opter pour un État unitaire». Cela m'a remis en mémoire les idées qui m'ont traversé l'esprit après avoir entendu le sénateur Forsey dire, à quelques reprises, lors de son témoignage avant hier, qu'à mesure qu'il avance en âge, il a l'impression de devenir plus anglais que les Anglais. Force m'est de me dire que le sénateur Forsey, et bien d'autres critiques à tendance procentralisatrice, souhaitent au fond un État unitaire.

J'aimerais connaître votre point de vue sur les mythes qui entourent les critiques relatives au pouvoir de dépenser, plus particulièrement sur les points que vous avez soulevés.

M. Leslie: C'est la complexité du sujet qui crée la difficulté; toujours est-il qu'à l'étranger, on a l'impression que le gouvernement fédéral a affaibli sa position en traitant des questions économiques dans l'accord. J'ai essayé de comprendre le bien-fondé d'un tel argument. Je me suis dit que cela tenait peut-être à la disposition relative au pouvoir de dépenser, mais si tel est le cas—et de telles allégations ne font que me rendre perplexe—alors ma réponse est la première que vous mentionniez, à savoir que les dispositions relatives au pouvoir de

[Texte]

provisions address only a part of the spending power, only the new national shared-cost programs in areas not only of provincial jurisdiction but exclusive provincial jurisdiction. That distinction is important, because exclusive provincial jurisdiction means this is an area in which the federal Parliament does not have the power to legislate, even if a province does nothing.

• 1815

In the field of economic development we have in practice a wide area of concurrency and the spending power is important in the context of bilateral arrangements with individual provinces and spending by Ottawa in a wide variety of ways to provide infrastructure and so on, all the ways that we are familiar with over the years, although we will have to rethink over the future, partly in the context of a trade agreement—or indeed in its absence.

I would underline this first part of my observations on the spending power. What we are talking about here in the accord touches only part of it. The rest of it has to do with these particular national shared-cost programs, mainly in the social area, although I could imagine a shared-cost program designed to train more people in certain technological skills, in computer programming, information science, and so on. That might be an area where there would be both a social and an important economic effect. I could see perhaps something along those lines being devised and indeed being welcomed by provincial governments as a joint effort, assuming that the design is one in which the provinces have a large input, as these provisions regarding the spending power will ensure.

That aside, I think the main emphasis is on social programs. We can see maybe one or two coming down the road. The one people are talking about now is child care, but it is important to recognize, first of all, that this is a clause of limited import. Second, it sets up a bargaining process, and this is the point I would really like to stress, between the federal government and the provinces. The federal government, if it wants to take a new initiative, will have to be clear what its objectives are.

One of the unfortunate things about some earlier cost-sharing arrangements is that the purposes really have not been all that clearly set out. But in this case it will be necessary for the federal government to be clear what its purposes are and then to see that the program design is related to those purposes. If a province says they can find a better way of doing it and more cheaply then it can opt out, although at that point the significance of opting out may not be all that clear, literally speaking.

We had shared-cost programs, two in the health care area, and one almost a shared-cost program in post-secondary education, and those were all replaced. The provinces all were opted out by Ottawa's action under established programs financing in 1977. So the distinction between an opting out arrangement and being in and

[Traduction]

dépenser ne concernent qu'une partie des attributions, à savoir les nouveaux programmes nationaux à frais partagés, dans des domaines de compétence provinciale exclusive. Cette distinction est importante, car qui dit compétence exclusive des provinces dit qu'il s'agit d'un domaine dans lequel le Parlement fédéral n'a pas le droit de légiférer, même si la province reste inactive.

Cela dit, dans le domaine du développement économique, il existe un large secteur de convergence et le pouvoir de dépenser prend toute son importance dans le contexte d'ententes bilatérales avec les provinces prises individuellement, et de dépenses engagées par Ottawa dans toute une gamme de secteurs afin de fournir, entre autres, une infrastructure; toutes ces modalités, que nous connaissons depuis bien des années, devront être repensées, notamment dans le contexte d'un accord sur le libre-échange, ou de l'absence d'un tel accord.

Je voudrais souligner ce premier volet de mes observations concernant le pouvoir de dépenser. Ce que nous évoquons ici, à propos de l'accord, n'en constitue qu'une partie. Le reste concerne les programmes nationaux à frais partagés, notamment dans le domaine social; cela dit, on pourrait imaginer un programme à frais partagés visant à former davantage de gens dans des domaines techniques tels que l'informatique, les sciences de l'information, etc. Il est certain que les répercussions en seraient importantes, notamment au plan social et économique. Les gouvernements provinciaux pourraient concevoir ou tout au moins accueillir à bras ouverts une telle initiative conjointe, à condition d'avoir leur mot à dire, ce qui est d'ailleurs prévu par les dispositions relatives au pouvoir de dépenser.

Cela étant dit, je crois que l'accent est mis avant tout sur les programmes sociaux, dont certains se profilent déjà à l'horizon. On nous parle de plus en plus de services de garderie, mais il faut noter que cette clause n'a qu'une portée limitée. En second lieu, on établit un processus de négociation, et c'est ce que je tiens à souligner, entre le gouvernement fédéral et les provinces. Si le gouvernement fédéral veut prendre une nouvelle initiative, il devra énoncer clairement ses objectifs.

Ce qu'il faut déplorer, à propos de certaines ententes antérieures concernant le partage des coûts, c'est que leurs objectifs n'ont pas été clairement délimités. C'est pourquoi il faudra que le gouvernement fédéral se montre très précis en la matière et veille à ce que la conception du programme corresponde à ses objectifs. Si une province estime avoir trouvé une démarche plus efficace et moins onéreuse, elle peut alors se désister; mais il reste encore à définir ce que l'on entend par désistement, au sens propre du terme.

Nous avions des programmes à frais partagés, dont deux dans le domaine de la santé ainsi qu'un quasi-programme à frais partagés dans le domaine de l'éducation postsecondaire; ils ont tous été remplacés. Les provinces ont toutes été évincées par l'initiative prise en 1977 par Ottawa, dans le cadre du financement des

[Text]

being out is not always that clear. The definition of a shared-cost program is not all that clear. And of course there are all kinds of complexities. I think I referred to them in determining what reasonable compensation would be and so on.

What I draw from this is the bargaining process that one can imagine being engendered by these provisions. Again, I come back to one of the most important points in looking at the whole subject, not just the spending power. We have here the kernel for future constitutional development. We have certain arrangements that will be complemented by a set of practices and by a set of institutions that are not yet designed. It seems to me we have a good kernel and the spending power illustrates that. I do not know if I have dealt with the questions you had.

Mr. Daubney: You have been very helpful. Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): Mr. Tupper, one question.

Mr. Tupper: Professor Leslie, I would normally like to have a preamble to what I wanted to introduce to you, but in view of the hour. . . I had two questions for you, one that you have answered in dealing with my colleague, Mr. Daubney. My second question is, I believe you have a background, a heritage in the anglophone community in Quebec.

Prof. Leslie: That is correct.

Mr. Tupper: Could you very briefly share with us your views the impact of this accord on that community?

• 1820

Prof. Leslie: Of course the character of the anglophone community in Quebec has, like the Quebec society in its majority component, evolved enormously over the past decade or two. I think the attitudes of anglophone Quebecers are now very different from what they were at the time I lived there. I think Quebec anglophones recognize that the society is in its majority francophone, that its institutions are shaped by that culture, and that they deserve, and have been guaranteed by the actions of the Quebec government, an important and distinctive place within that society.

Therefore the reference to Quebec as a distinct society encompasses the anglophone presence there, which is also underlined by the rest of that distinct society clause, referring in no way in which you can sort of capture in two words, where they are talking about the fundamental characteristic of Canada, as containing English-speaking people, who are concentrated outside Quebec but present also in Quebec.

[Translation]

programmes établis. C'est pourquoi la distinction entre une disposition dérogatoire et le fait de participer ou non à un programme n'est pas toujours très claire, non plus que la définition d'un programme à frais partagés. Bien sûr, il y a toutes sortes de complexités et je crois y avoir fait allusion lorsque j'ai tenté de déterminer ce qui constituerait un dédommagement raisonnable.

Pour moi, il découle de tout ceci que l'on peut imaginer à quel genre de processus de négociation ces dispositions donneront lieu. J'en reviens, une fois de plus, à l'un des points les plus importants de ce vaste sujet, qui ne se limite pas au pouvoir de dépenser. C'est là que se trouve le germe de toute évolution constitutionnelle future. Certaines ententes seront complétées par un ensemble de pratiques et d'institutions qui ne sont pas encore élaborées. Je crois que le pouvoir de dépenser en constitue un excellent exemple. J'espère avoir répondu à vos questions.

M. Daubney: En effet, et de façon remarquable. Je vous en suis très reconnaissant.

Le coprésident (M. Speyer): Monsieur Tupper, pour une question seulement.

M. Tupper: Professeur Leslie, j'aurais aimé pouvoir préfacier quelque peu ma question, mais compte tenu de l'heure. . . Je comptais vous poser deux questions, mais vous avez traité de l'une d'entre elles dans vos réponses à mon collègue, M. Daubney. En second lieu, je crois que vous avez des racines dans la communauté anglophone du Québec, n'est-ce pas?

M. Leslie: C'est exact.

M. Tupper: Pourriez-vous nous dire, en quelques mots, quelle sera selon vous l'incidence de cet accord sur cette communauté?

M. Leslie: Tout comme l'élément principal de la société québécoise, la communauté anglophone du Québec a énormément évolué au cours des 10 ou des 20 dernières années. Je crois que l'attitude des Québécois anglophones est très différente de celle qui prévalait à l'époque où j'habitais dans la province. A mon avis, les anglophones du Québec ont compris qu'ils vivent à présent dans une société majoritairement francophone, dont les institutions sont modelées par la culture ambiante, et que les initiatives du gouvernement de la province leur garantissent la place importante et distincte qui leur revient au sein de cette société.

Je crois par conséquent que la référence au Québec en tant que société distincte englobe également la présence anglophone dans la province, laquelle est d'ailleurs soulignée par le reste de l'article relatif à la société distincte, que l'on ne saurait résumer en deux mots mais qui évoque, comme caractéristique fondamentale du Canada, une communauté anglophone concentrée à l'extérieur du Québec mais également représentée dans cette province.

[Texte]

It seems to me that this clause speaks directly to the future of the anglophone community within Quebec, as well as speaking to the position of the francophone majority, and gives it some assurance that its future in that society will continue to be an important one as it has been in the past.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): I might just ask you a brief question, Professor Leslie. Your brief is absolutely splendid. As a political scientist, the burden of it deals with the relationship or the bargain, as you say, between the provinces and the federal government, the tensions that exist, and the shared-cost programs. Indeed, governments tend to take care of themselves. I note, for example, that in proposed subsection 2(4) of the Constitutional Accord it says:

Nothing in this section derogates from the powers, rights or privileges of Parliament or the Government of Canada, or of the legislatures or governments of the provinces, including any powers, rights or privileges. . .

What in essence has happened is that the governments, as I say, have taken care of themselves in terms of not derogating from their rights, privileges or powers. However, there is another aspect of the Constitution we have heard testimony about, and that is the relationship between the state and the citizen. I guess the criticism that has been levelled by many witnesses, the accuracy of which has yet to be assessed, really relates to what Ms Jewett was talking about, and what perhaps troubled Mr. Daubney, and that is whether or not any power or any rights were diminished, such as equality rights. This seems to be the principal criticism we have heard so far with respect to the text.

I do not know whether you are able to answer this or not, and I have asked another witness, but do you think section 16 was necessary in the first place? You pointed out in your representations to us that it was not in the original Meech Lake accord. It showed up in the Langevin accord. The criticism again has been levelled that there is now a hierarchy of interpretive rights. Have you given any thought as to the necessity of having section 16 even exist?

Prof. Leslie: Mr. Chairman, I was too dull-witted to figure out what the logical follow-up to Ms Jewett's question was. I have heard *sotto voce* that is it, so you are obviously the most logical person here.

I did not perceive the need for section 16, that double derogation clause, when I read the Meech Lake accord, because I understood it not to have any negative impact in relation to multicultural groups or to aboriginal peoples or to any identifiable group whatsoever, other than identified by language and by virtue of their being part of Quebec and its society with its distinctive characteristics. So I did not see the need for it.

[Traduction]

Il me semble que cette disposition aborde directement la question de l'avenir de la communauté anglophone dans la province de Québec de même qu'elle énonce la position de la majorité francophone en lui garantissant, dans une certaine mesure, que son avenir au sein de cette société demeurera tout aussi important que par le passé.

Le coprésident (M. Speyer): Permettez-moi une question très brève, professeur Leslie. Votre mémoire est au-dessus de tout éloge. En tant que politologue, vous vous concentrez sur la relation ou, pour reprendre votre expression, sur la négociation, entre les provinces et le gouvernement fédéral, les tensions existantes et les programmes à frais partagés. Il est vrai que les gouvernements tendent à se préoccuper de leurs propres intérêts. Je remarque, par exemple, que dans le projet d'article 2(4) de l'Accord constitutionnel, on dit:

Le présent article, n'a pas pour effet de déroger aux pouvoirs, droits ou privilèges du Parlement ou du gouvernement du Canada, ou des législatures ou des gouvernements des provinces, y compris à leurs pouvoirs, droits ou privilèges. . .

On voit donc, en fin de compte, que les gouvernements ont veillé sur leurs propres intérêts en ne dérogeant pas à leurs droits, privilèges ou pouvoirs. Toutefois, il y a un autre aspect de la Constitution qui a été abordé lors des différents témoignages, à savoir la relation entre l'État et le citoyen. En effet, de nombreux témoignages ont formulé une critique dont le bien-fondé reste à démontrer, et qui se rapporte à ce dont parlait M^{me} Jewett et qui préoccupait peut-être également M. Daubney: est-ce que certains pouvoirs ou certains droits ont été entamés, par exemple les droits à l'égalité. Je crois qu'il s'agit de la principale critique adressée jusqu'à présent au projet d'accord constitutionnel.

Je ne sais pas si vous êtes en mesure de répondre à cette question, que j'ai d'ailleurs posée à un autre témoin, mais j'aimerais savoir si, selon vous, l'article 16 était vraiment indispensable? Vous dites, dans votre exposé, qui n'était pas nécessaire dans l'accord initial du Lac Meech. Mais il figure dans l'accord Langevin. On a reproché au texte actuel d'établir une hiérarchie entre les droits sujets à interprétation. Vous êtes-vous jamais demandé si l'article 16 était au fond vraiment nécessaire?

M. Leslie: Monsieur le président, je n'ai pas eu la présence d'esprit de prévoir quelle serait la suite logique de la question posée par M^{me} Jewett. Mais j'ai entendu murmurer que c'est bien le cas, alors je vous décerne la palme de la personne la plus logique de notre assemblée d'aujourd'hui.

A la lecture de l'accord du lac Meech, je ne vois pas la nécessité de l'article 16, concernant la double dérogation. En effet, je ne crois pas qu'il ait une incidence négative pour les associations multiculturelles ou les autochtones, ou quelque groupe que ce soit, reconnaissable par sa langue ou par le fait qu'il fait partie de la province du Québec et de sa société, qui présente des caractéristiques distinctives. Donc, pour répondre à votre question, je n'en vois pas la nécessité.

[Text]

[Translation]

• 1825

As I have said, I was party to discussions in the interval between Meech Lake and Langevin. Some people were very upset about it, saying it could have all these effects. So I think section 16 was needed to address that, and it seems to me it has done that. If it were to go further, then I think it would entail other changes elsewhere in this accord, the character of which I could not really identify. This is where you really have to be a drafter, which is not only something that requires legal training but a very specific form of legal training. I would not purport to be able to do that. I suspect that there would be other ramifications in other clauses that I have not noticed; maybe you have.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): No. I think we are going to hear a great deal of evidence in the future from distinguished lawyers such as Dean Lederman of your law school and other people with respect to that. Obviously we have to get to the bottom of it. It has been raised; we have to face it squarely and we will be looking at that in the future.

I would like to thank you very, very much for what I can only term a splendid presentation. Your brief is just excellent and I want to thank you very much for your co-operation.

Prof. Leslie: Thank you very much.

The Joint Chairman (Mr. Speyer): The meeting is adjourned.

Comme je l'ai dit, j'ai participé aux discussions entre la réunion du lac Meech et celle du Langevin. Certains s'y opposaient avec violence, en raison des conséquences qu'ils prévoyaient. Par conséquent, je crois que l'article 16 était nécessaire pour pallier lesdites conséquences, et je crois qu'il remplit cette fonction. S'il avait été plus loin, cela exigerait de nouvelles modifications à l'accord, dont je ne puis vraiment prévoir le caractère. Pour cela, il faudrait avoir une formation de rédacteur, c'est-à-dire une formation de juriste extrêmement spécialisé. Je ne m'en sens pas les capacités. J'imagine que d'autres dispositions peuvent avoir des répercussions que je n'ai pas perçues, mais qui ne vous auront peut-être pas échappé.

Le coprésident (M. Speyer): Je ne crois pas. Je crois que, dans l'avenir, cette question sera abondamment évoquée par d'éminents juristes tels que le doyen Lederman de votre Faculté de droit. En effet, puisque la question a été soulevée, nous allons devoir nous efforcer d'aller à la racine du problème.

J'aimerais vous adresser nos remerciements les plus chaleureux pour votre participation et pour votre exposé, qui était tout simplement admirable.

M. Leslie: Je vous remercie infiniment.

Le coprésident (M. Speyer): La séance est levée.

APPENDIX "ACCO-5"

SUBMISSION TO THE SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE AND
THE HOUSE OF COMMONS ON THE 1987 CONSTITUTIONAL ACCORD

From John A. Holtby

332 Cathcart Street,
Ottawa, K1N 5C4
613 594-4535

SUMMARY

It is submitted that the 1987 Constitutional Accord offers this committee an opportunity to examine the role of Parliamentarians in the process of constitutional evolution. It is asserted that in the future they have a greater role to play in examining issues and options prior to agreements being presented by the First Ministers.

A National Joint Committee on Constitutional Amendments composed of two senators, four members of the House of Commons, and two members from each of the provincial and territorial assemblies should be created to enable Canadian parliamentarians to be a part of future constitutional changes. The Committee would also assist in maintaining the momentum for change in areas such as Senate reform. It would address the special circumstances in which the Territories find themselves.

Finally, it is suggested that Parliament needs changes in the rules of the two Houses to create a mechanism for adequate debate of proposed changes to the constitution. This should require constitutional resolutions to be treated in a manner similar to a Bill, with mandatory general debate, committee examination, and a resolution for the Speaker to present an Address to the Crown conveying the resolve of the House to have the constitution amended.

None of the proposals would require any changes to the Accord.

This submission suggests a method to widen access to the constitution by parliamentarians. It suggests a method whereby the various parliaments and assemblies within Canada can be permanently seized with the examination of constitutional questions before amendments are agreed to by the First Ministers. It suggests a method of bringing the territorial assemblies into the parliamentary constitutional process, without alteration to the Meech Lake Accord. It concludes by suggesting changes in the way proposals for Constitutional Amendments are handled by Parliament, and by extension, the other Canadian Legislatures.

During the past decade, Canadian Parliamentarians have altered the authority and practices of their institutions to increase the influence of parliamentarians in the political process. The House of Commons has given its committees a blanket authority to examine public policy and administration within departments and government agencies. However, the question of proposed constitutional changes and the way they are treated by Parliament has not been addressed.

Part VI of the Meech Lake Accord calls for annual meetings of the First Ministers to discuss certain matters, including Senate reform and the fisheries. Some have suggested that this creates a sort of Council of State which will dilute the influence of Parliament and the Legislatures. It is not the purpose of this brief to attempt to see how these meeting of First Ministers might evolve. They are already a recognized part of the political process.

What is certain is that the effect of agreements reached at such meeting tends to dilute the influence of parliamentarians with the exception of the eleven First Ministers. Realistically, given the excessive use and acceptance of party discipline, is there much room for any Parliament to significantly alter Constitutional Amendments after "accords" are reached? Can there be any meaningful role for any parliamentarians once an "accord" has been concluded? Is there a way that Parliamentarians can be given greater influence in the development of constitutional changes, which are undoubtedly needed in a modern Canada.

The absence of the Territorial Governments is a regrettable, but not surprising situation. The meetings of First Ministers are focused on the ten provinces which are part of the present executive constitutional arrangements. The Executive has been slow to recognize the Territories as equals. This, however, is not the case with parliamentarians, both national and provincial, who have been constant in their acceptance of territorial politicians as genuine representatives of their electorates in all interparliamentary meetings. Can this be activated to bring the Territories into the parliamentary action?

It is submitted that in the future Parliament and the Legislatures should assert their undoubted right to examine the question of constitutional arrangements earlier in the process while there is time for them to have an influence on the arrangements made by First Ministers. The Constitution ought not to become the property of the various Intergovernmental Affairs departments by default. The Constitution is the property of the people through their parliaments. Parliament and the legislatures need to assert their right to advise governments on constitutional questions and thus bring the constitution closer to the people's direct representatives. The time to do this is before Parliament agrees to the creation of an entrenched level of meetings of First Ministers at which future "Accords" are likely. Parliament and the legislatures should act now to protect their influence in authority.

We are now well on the road to renewal of the national legal infrastructure - a signal that nation building has begun again. Consensus-building requires a broad foundation, not only amongst first ministers, but within the parliamentary community. The mere entrenchment of a series of meetings on Senate reform, the fisheries, or other matters, is no guarantee that the will exists for action. Members of Parliament and the Legislatures have an important role to play in influencing and examining these changes, and in creating a climate for public acceptance of change.

Notwithstanding the proposed Section 46 (1) in Section 11 of the Accord, the amending initiative principally is likely to continue to reside by parliamentary default in the hands of the Prime Minister, The Privy Council Office, and perhaps a few of the larger provincial Premier's offices. Unless parliamentarian wish to have it otherwise...

A vehicle needs to be created to facilitate interaction amongst the representatives of the people, both the governments and the governments-in-waiting, to promote and examine constitutional changes before members are faced with a future Accord and another YES/NO decision on that agreement. With enough advance dialogue, accommodations are often possible within political circles which can prevent needless confrontation over some issues.

Federal and Provincial parliamentarians are now required to pass judgement on the merits of amendments which are not within the scope of the present division of powers and responsibilities and immediate knowledge. For example, Members of the ocean-bordered provinces will be acutely aware of the issues concerning amendments having to do with the Fisheries. It is unlikely that the same degree of understanding will be present amongst the members of the Ontario or Saskatchewan assemblies. Yet, these Houses are now required to pass constitutional amendments when agreements are reached. How well informed will that debate be in the "disinterested" chambers? How sensitive will they be to the issues at hand? Similar arguments can be made regarding many provincial issues on which members of the Senate and House of Commons will be required to deliberate. For constitutional issues there ought to be a way for legislators to formally deliberate across parliamentary boundaries, as do the First Ministers.

Parliament and the Legislatures should create a structure which will give parliamentarians a permanent ability to address constitutional questions in a positive and influential way. There can be an effective balance to the meetings of the First Ministers which are entrenched in the Constitution. You need not be confined to a reactive and post facto role, which too often is negative in nature. Parliamentarians can be more effective nation builders.

If you as representatives of Canadians wish to assert your right to advise governments, there are several ways. The easiest, and least effective is through periodic debates. The more effective way, however, would be by the establishment of a committee or committees. Two avenues should be considered:

A. Separate Committees or a Joint Committee of the Senate and House of Commons and separate Provincial and Territorial Committees where there is a desire on the part of the Assemblies to establish such committees;

or,

B. A National Joint Committee composed of four members of the House of Commons, two Senators, and two members from each of the provincial and territorial Houses, with representation from both sides of each House.

The first option of separate committees would be simple for the larger Houses which have an active system of committees in place. However, for many of the provinces this is not the case. They lack effective parliamentary committee resources, and it is unlikely that by acting in isolation members would be as effective as they might be. The various Houses would be competing for resources and witnesses in a limited area. There would be few opportunities for interparliamentary relationships. The "Federal View" and the "particular provincial view" would be manifest throughout the work of the various committees. No overall inter-Canadian focus would be possible. It is unlikely that this would have much positive or constructive effect.

The second option, a National Joint Committee would bring together on a regular basis, parliamentarians from each jurisdiction. Having the normal powers of a parliamentary committee, it would provide members from each House with opportunities to work on the on-going constitutional questions and discussions which are always present in a federated state. The Committee would develop a level of expertise which would reside on both sides of each House within Canada. Political and personal relationships among the membership is an important factor known to most members. Staff resources would be provided at a level of service which would otherwise not be cost effective or perhaps simply not available for some Houses.

Instead of a Federal/Provincial contest, members would have the opportunity to work towards a consensus prior to the work of the First Ministers. In those areas where agreements are impossible, the public debate might be kept at a level which would not be as damaging as would be a dispute amongst the First Ministers. However, the National Joint Committee would be a parliamentary body, reporting to the respective Houses, and having only those powers available to parliamentary committees. It in no way should be seen as substituting for the work of the Executive.

The National Joint Committee would not preclude any Assembly from establishing its own committee on any constitutional question.

Nor would the National Joint Committee be the body to examine constitutional amendments which had been recommended to the various Houses. Its work would be available to the members of each house, and the presence in each House of Members of the Committee from both sides of the house would bring additional parliamentary expertise to the debate on any proposed amendment.

Some have suggested that "the fundamental law of the nation" ought not to be subjected to an annual examination. It took Canadians over a century to come to the necessary agreements to domicile the constitution in Canada. That process is complete and we are for now able to re-examine a number of critical facets of our constitutional arrangements. The National Joint Committee will insure that Parliamentarians are a vital part of the nation building process, exercising their great ability to advise governments in these matters. By establishing direct communication links throughout the nation's parliaments on constitutional matters, Members will be giving themselves access to the same perspective which the executive has had for some time. Parliamentary debate will be given a national and a provincial context through the work of the National Committee.

Section 9. of the Meech Lake Accord deals with the amending formula and requires the passage of resolutions to cause the issuance of a proclamation amending the constitution. Related to the proposed amendment is the manner in which Parliament and the Legislatures consider them. There are no special procedures in place in the House of Commons, the Senate, or most Assemblies for the consideration of a constitutional amendment. There should be.

The amendment of the least significant statute requires three readings and committee study in both Houses, but an amendment to the constitution is accomplished by the passage of a Resolution - the same process as is used for an extension of the luncheon recess.

There is not even a requirement for an Address to the Crown to be presented by the Speakers of the various Houses.

It is possible to alter this situation without re-opening the Accord. Both parliamentary Houses can pass Standing Orders putting in place special provisions for the consideration of proposed constitutional resolutions. These could have the effect of treating a proposed constitutional resolution as if it were a bill, requiring that it be debated in principle, sent to committee, and then be given final passage from the House on a motion for an Address, to be presented by the Speaker.

An alternative would be to revert to an earlier style of parliamentary consideration of business by sending the motion for a resolution to a committee for examination of its merits prior to debate in the House, with a second requirement for committal after the approval in principle by the House, followed by a final adoption of a motion for an address.

Finally, a thought about the manner in which constitutional resolutions are communicated to the Crown for the issuance of a Proclamation. These have in the past been treated as Ottawa occasions, rather than national parliamentary occasions. Here is an opportunity for each Assembly which is a part of the amending process to be present in the person of its Speaker for the presentation of Addresses to the Crown. Each Lieutenant-Governor should also be present. By receiving the Resolutions in the form of a Address from each Assembly's Speaker, the symbolism of a federated act of the collective political representatives of Canada is emphasised - national, provincial, and someday territorial parliaments united to change the fundamental law of Canada.

APPENDICE «ACCO-5»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ MIXTE PERMANENT DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE
DES COMMUNES SUR L'ENTENTE CONSTITUTIONNELLE DE 1987

Par John A. Holtby

332, rue Cathcart
Ottawa (Ontario)
K1N 5C4
(613) 594-4535

RÉSUMÉ

Il est souligné dans le présent mémoire que l'entente constitutionnelle de 1987 offre au comité l'occasion d'examiner le rôle des parlementaires dans le processus d'évolution de la Constitution. On y fait valoir qu'ils ont à l'avenir un plus grand rôle à jouer dans l'examen des questions et des solutions proposées par les premiers ministres avant la conclusion des ententes.

Un comité national mixte sur l'amendement de la Constitution, qui serait composé de deux sénateurs, de quatre députés et de deux députés de chacune des assemblées législatives des provinces et des territoires, devrait être formé pour permettre aux parlementaires canadiens d'avoir leur mot à dire sur les modifications proposées à la Constitution. Ce comité contribuerait aussi à promouvoir le changement dans d'autres domaines, comme la réforme du Sénat. Il se pencherait sur les circonstances spéciales dans lesquelles les Territoires se trouvent.

Enfin, on préconise que le Parlement modifie le Règlement des deux Chambres pour créer un mécanisme permettant de bien débattre des modifications proposées à la Constitution. Ce mécanisme devrait exiger que les propositions donnent lieu, comme dans le cas des projets de loi, à un débat général obligatoire, à un examen par un comité et à une motion portant présentation par le Président d'une Adresse à la Couronne indiquant l'intention de la Chambre de faire amender la Constitution.

Aucune des propositions formulées dans le présent mémoire ne vise à modifier en quoi que ce soit l'entente constitutionnelle.

Le présent mémoire propose une méthode visant à donner aux parlementaires l'occasion de participer davantage au processus constitutionnel. La méthode proposée permettrait aux différentes assemblées législatives du pays de participer, sur une base permanente, à l'examen des questions constitutionnelles avant l'adoption des modifications par les premiers ministres. Elle permettrait aussi aux assemblées législatives territoriales de participer au processus constitutionnel parlementaire, et cela sans que l'entente du lac Meech n'ait à être modifiée. Le mémoire termine en suggérant des modifications à la façon dont les propositions d'amendement de la Constitution sont étudiées par le Parlement et, par ricochet, par les autres assemblées législatives canadiennes.

Au cours de la dernière décennie, les parlementaires canadiens ont modifié les pouvoirs et les mécanismes de leurs institutions pour accroître leur influence dans le processus politique. La Chambre des communes a confié à ses comités un mandat général leur permettant d'examiner les politiques et la gestion des ministères et des organismes d'État. Toutefois, la question des propositions d'amendements constitutionnels et la façon dont le Parlement les étudiera, n'a pas été abordée.

La Partie VI de l'entente du lac Meech prévoit que les premiers ministres se réuniront tous les ans pour discuter de certaines questions, y compris la réforme du Sénat et la question des pêches. Certains laissent entendre qu'on créerait ainsi un genre de conseil d'État qui amoindrirait l'influence du Parlement et des assemblées législatives. Nous n'avons pas l'intention, dans le présent mémoire, d'essayer de voir comment les conférences des premiers ministres pourraient évoluer. Elles sont déjà partie intégrante du processus politique.

Toutefois, il demeure certain que les ententes conclues au cours de ces conférences finissent par affaiblir le rôle des parlementaires à part les onze premiers ministres. Compte tenu de la trop grande importance accordée à la discipline de parti, est-il vraiment possible pour une assemblée législative de modifier de façon importante les amendements constitutionnels sur lesquels les premiers ministres se sont déjà «entendus»? Les parlementaires ont-ils un rôle significatif à jouer une fois qu'on a abouti à une «entente»? Y a-t-il moyen d'augmenter l'influence des parlementaires dans l'élaboration des amendements de la Constitution, qui sont, hors de tout doute, nécessaires dans un Canada moderne.

L'absence des gouvernements territoriaux est regrettable mais pas surprenante. Seules les dix provinces sont représentées aux conférences des premiers ministres et participent au processus constitutionnel. L'exécutif est lent à reconnaître l'égalité des territoires. Pourtant, les parlementaires, tant fédéraux que provinciaux, ont toujours reconnu que les hommes politiques des Territoires représentaient vraiment leurs électeurs dans les conférences interparlementaires. Ce point de vue peut-il servir à faire intégrer les Territoires à l'activité parlementaire?

Il est proposé qu'à l'avenir le Parlement et les assemblées législatives affirment leur droit indéniable à l'examen des arrangements constitutionnels plus tôt au cours du processus, alors qu'ils peuvent encore exercer une influence sur les premiers ministres. La Constitution ne doit pas devenir l'affaire des différents ministères des affaires intergouvernementales par défaut. La Constitution appartient à la population par l'entremise de leurs assemblées législatives. Celles-ci, ainsi que le Parlement doivent affirmer leur droit de conseiller les gouvernements sur les questions constitutionnelles pour ainsi rendre la Constitution plus accessible aux représentants directs du peuple. Il faut agir avant que le Parlement convienne de constitutionnaliser les conférences des premiers ministres au cours desquelles de futures «ententes» risquent d'être conclues. Le Parlement et les assemblées législatives doivent agir maintenant pour protéger leur influence et leur pouvoir.

Nous sommes aujourd'hui bien engagés sur la voie d'un renouveau de l'infrastructure juridique nationale, ce qui est un indice que le pays continue d'évoluer. Le consensus doit se faire sur une base large, pas seulement en tenant compte de l'opinion des premiers ministres, mais aussi de tout le milieu parlementaire. Le fait d'inscrire dans la Constitution une série de conférences sur la réforme du Sénat, les pêches ou d'autres questions ne garantit nullement qu'il existe une volonté d'agir. Les députés fédéraux et provinciaux ont un rôle important à jouer en influençant et en examinant les modifications proposées et en encourageant la population à les accepter.

Malgré le projet du paragraphe 46(1), à l'article 11 de l'entente, l'initiative de modifier la Constitution reviendra vraisemblablement surtout, vu la non-participation des parlementaires, au Premier ministre, au Bureau du Conseil privé et peut-être aux bureaux de certains premiers ministres des grandes provinces. À moins que les parlementaires veuillent qu'il en soit autrement...

Un mécanisme doit être créé pour faciliter l'interaction entre les représentants du peuple, qu'il soient membres ou non des gouvernements afin qu'ils puissent promouvoir et examiner les amendements de la Constitution avant qu'une autre entente ne leur soit soumise et qu'ils aient à se prononcer à son sujet. Grâce au dialogue, des arrangements sont souvent possibles dans les milieux politiques et ils peuvent prévenir des confrontations inutiles.

Les parlementaires fédéraux et provinciaux doivent maintenant se prononcer sur la valeur d'amendements qui ne correspondent pas à la répartition actuelle des pouvoirs et des responsabilités et dont ils ne saisissent pas toute la portée. Par exemple, les députés des provinces donnant accès à la mer seront très sensibles aux questions concernant les pêches. Il est peu probable que les députés de l'Ontario et de la Saskatchewan soient aussi bien renseignés sur le sujet. Pourtant, les assemblées législatives de ces provinces doivent maintenant adopter les amendements constitutionnels ayant fait l'objet d'une entente. Le débat qui se tiendra dans les assemblées moins bisées par certaines questions sera-t-il bien documenté? Jusqu'à quel point ces assemblées y seront-elles sensibilisées? Les mêmes arguments peuvent être invoqués en ce qui a trait à bien des questions de compétence provinciale sur lesquelles les sénateurs et les députés fédéraux auront à débattre. Il faut trouver un moyen de permettre aux législateurs de débattre officiellement des questions constitutionnelles, dans un contexte qui dépasse le cadre des différentes assemblées législatives, comme le font les premiers ministres.

Le Parlement et les assemblées législatives doivent créer une structure qui permettra aux parlementaires de se prononcer, à n'importe quel moment, sur les questions constitutionnelles d'une façon constructive et déterminante. On pourrait ainsi établir un certain équilibre avec les conférences des premiers ministres qui sont inscrites dans la Constitution. Il ne faut pas que le rôle des parlementaires ne leur permette que de réagir; ou d'intervenir après les faits, ce qui est souvent négatif. Les parlementaires peuvent contribuer de façon plus effective à l'évolution du pays.

Si vous, en tant que représentants des Canadiens, voulez affirmer votre droit de conseiller les gouvernements, il y a plusieurs solutions possibles. La plus facile et la moins efficace est le recours à des débats périodiques. La plus efficace, par ailleurs, consisterait à établir un ou des comités. Deux possibilités doivent être envisagées:

A. Des comités distincts ou un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes et des comités distincts dans les provinces et les Territoires désireux d'en former;

ou,

B. Un comité national mixte composé de quatre députés fédéraux, de deux sénateurs et deux députés de chacune des assemblées législatives provinciales et territoriales, où seraient représentées toutes les allégeances politiques.

La première solution, celle des comités distincts, serait facile à adopter pour les assemblées législatives qui ont déjà un système de comités. Cependant, ce n'est pas le cas pour toutes les provinces. Beaucoup ne disposent pas des ressources voulues et il est peu probable qu'en agissant isolément, les députés auraient autant d'influence qu'ils pourraient en avoir autrement. Les différentes assemblées législatives se disputeraient les ressources et les témoins dans un secteur donné. Il y aurait peu de place pour les échanges interparlementaires. Le point de vue fédéral et celui des provinces se distingueraient de façon manifeste tout au long des délibérations des différents comités. Aucune vision entièrement canadienne ne serait possible. Il est peu probable que cette solution soit efficace.

Selon la deuxième possibilité, un comité national mixte réunirait périodiquement les parlementaires des différentes assemblées législatives. Doté des pouvoirs habituellement conférés à un comité parlementaire, il offrirait aux députés de toutes les assemblées législatives l'occasion de participer à l'étude et aux discussions de toutes les questions constitutionnelles toujours d'actualité dans un État fédéré. Le comité donnerait aux députés de tous les partis de toutes les assemblées législatives du pays l'occasion de bien s'informer. Les échanges politiques et personnels entre les membres d'un comité sont un facteur important, reconnu par la plupart des députés. Les ressources humaines du comité permettraient d'assurer un niveau de services qui ne serait pas rentable voire même possible si certaines assemblées législatives voulaient elles-mêmes s'en charger.

Au lieu de disputer une joute fédérale-provinciale, les députés auraient l'occasion de travailler à dégager un consensus et de déblayer le terrain pour les premiers ministres. Le débat public sur des questions au sujet desquelles une entente est impossible se déroulerait peut-être de façon moins lourde de conséquences qu'un affrontement entre les premiers ministres. Toutefois, le Comité national mixte serait un comité parlementaire qui ferait rapport aux deux Chambres et qui n'aurait d'autres pouvoirs que ceux des autres comités parlementaires. Il ne serait en aucun cas considéré comme remplaçant l'exécutif dans son travail.

L'existence du Comité national mixte n'empêcherait pas les assemblées législatives provinciales d'instituer leurs propres commissions pour étudier la question constitutionnelle.

Il n'aurait pas non plus pour tâche d'examiner les amendements à la constitution recommandés aux deux Chambres. Celles-ci pourraient prendre connaissance de ses travaux et la présence dans chacune d'elles de membres du comité représentant les divers partis politiques enrichirait le débat sur les divers amendements proposés.

D'aucuns ont laissé entendre que «la loi fondamentale du pays» ne devrait pas faire l'objet d'un examen annuel. Les Canadiens ont mis plus d'un siècle à conclure les ententes nécessaires pour rapatrier la Constitution. C'est maintenant chose faite et nous sommes en mesure d'en réexaminer un certain nombre de points qui sont d'une importance primordiale. Le Comité national mixte permettra aux parlementaires de jouer un rôle de premier plan dans l'édification de notre nation et d'exercer leur principal talent qui est de conseiller les gouvernements en matière constitutionnelle. En établissant une liaison directe entre les assemblées législatives du pays, les députés seraient en mesure de mieux comprendre la perspective que l'exécutif a adaptée il y a déjà un certain temps. Le comité situerait le débat parlementaire dans un contexte national et provincial.

L'article 9 de l'Accord du lac Meech porte sur la formule de modification et prévoit l'adoption de résolutions entraînant la modification de la Constitution par proclamation. La modification de la Constitution implique une procédure régissant l'examen des résolutions par le Parlement et les assemblées législatives. Une procédure spéciale d'examen des modifications constitutionnelles n'est prévue ni à la Chambre des communes, ni au Sénat, ni dans la plupart des assemblées législatives. Ce devrait pourtant être le cas.

Alors que pour modifier même la loi la moins importante, il faut que le projet de loi modificateur subisse trois lectures et qu'il soit examiné par un comité de chaque Chambre, il suffirait, pour modifier la Constitution, d'adopter une simple résolution, comme on le fait pour prolonger la pause-déjeuner.

À l'heure actuelle, il n'est même pas nécessaire que les Présidents des deux Chambres présentent une adresse à la Couronne.

Il serait possible de modifier cet état de choses sans devoir renégocier l'Accord. Les deux Chambres peuvent ajouter à leur Règlement respectif des dispositions spéciales régissant l'examen des résolutions relatives à la Constitution. Ces dispositions pourraient prévoir que de telles résolutions doivent être considérées comme des projets de loi, c'est-à-dire que le principe devrait en être débattu, déféré à un comité et finalement adopté par la Chambre en même temps qu'une résolution portant présentation d'une adresse par le Président.

Une autre solution consisterait à revenir à une ancienne méthode d'étude des projets de loi par le Parlement et à faire examiner par un comité le bien-fondé d'une motion portant présentation d'une résolution avant le début du débat à la Chambre, à déférer de nouveau la résolution à un comité après que la Chambre en ait entériné le principe, et à adopter finalement une motion portant présentation d'une adresse.

Je termine en vous faisant part de mon opinion sur la façon dont les résolutions constitutionnelles sont communiquées à la Couronne avant l'émission d'une proclamation. Cette procédure a toujours été considérée comme une affaire concernant uniquement le gouvernement fédéral plutôt que les assemblées législatives de l'ensemble du pays. Nous avons là l'occasion de permettre à chacune des assemblées législatives qui participent au processus d'amendement de la Constitution d'être représentée par son président à la cérémonie de présentation des adresses à la Couronne. Les lieutenants-gouverneurs des provinces devraient également être présents. Si les résolutions étaient présentées sous la forme d'une adresse émanant du Président de chacune des assemblées législatives, nous ferions ressortir davantage le symbolisme d'une loi de la fédération canadienne adoptée collectivement par les représentants politiques nationaux, provinciaux et, un jour, territoriaux unis dans le but de modifier la loi fondamentale du Canada.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

John Holtby, individual.

From the Canada West Foundation:

Dr. David Elton, President.

From the Canadian Parents for French:

Dr. Susan Purdy, President;

Fiona Cleary, Alberta Director;

Berkeley Fleming, New Brunswick Director.

Robert Décary, lawyer, Noël, Décary, Aubry & Associates.

David E. Christie, Parrsboro, Nova Scotia.

Peter Leslie, Director, Institute for Intergovernmental
Relations, Queen's University.

TÉMOINS

John Holtby, individu.

Du Canada West Foundation:

D^r David Elton, président.

Des Canadian Parents for French:

D^r Susan Purdy, présidente;

Fiona Cleary, directrice—Alberta;

Berkeley Fleming, directrice—Nouveau-Brunswick.

Robert Décary, avocat, Noël, Décary, Aubry & Associés.

David E. Christie, Parrsboro, Nouvelle-Écosse.

Peter Leslie, directeur, Institut des relations
intergouvernementales, Université Queen's.